

1934

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté entend ne donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*

LA
POLITIQUE COMMERCIALE
DE
L'U. R. S. S.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Juin 1934, à 14 heures

PAR

Salomon TEITELBAUM

JURY... { *Président* : M. Roger PICARD, *professeur*.
 { *Suffragants*. { MM. LESCURE..... } *professeurs*.
 PIROU }

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1934



INTRODUCTION

Le droit international et la valeur des traités dans la conception soviétique.

Si d'après le droit des gens les traités ne forment qu'une source importante du droit international, la conception soviétique est très différente.

Pour les auteurs soviétiques les traités constituent l'unique source réelle du droit international contemporain. Le rôle de la coutume n'est que subsidiaire et de peu d'importance. Quant aux « principes généraux du droit », ils sont, pour ainsi dire, inexistant.

Cette conception des traités est une conséquence logique de la conception soviétique du droit en général et du droit international en particulier. Pour les auteurs soviétiques, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est séparée du monde capitaliste par « un profond abîme social¹ ».

Les agents de la Russie soviétique à l'étranger ne représentent pas la personnalité « presque mythologique de l'Etat Léviathan », mais le prolétariat triomphant, la classe dominante dans la République des Soviets.

M. Korovine, professeur de droit international à l'Université de Moscou, membre titulaire de l'Institut pour le droit soviétique, co-directeur de la *Revue soviétique de Droit international* qui fait autorité en Russie soviétique dans ce domaine, estime « qu'il ne peut y avoir ni unité de vues, ni solidarité intellectuelle entre pays de culture bourgeoise et pays de culture socialiste. Aussi, serait-il vain d'envisager des normes juridiques communes² ».

1. Korovine, *Das Völkerrecht der Übergangszeit*, Berlin, 1929, p. 142.

2. Korovine, *op. cit.*, p. 12. D'ailleurs, nous rencontrons le même avis chez les auteurs non soviétiques.

Ainsi M. Stoupnitzky : « Etude sur le Droit international privé soviétique » (*Revue du Droit international privé*, 1927) :

Par conséquent, le droit international contemporain qui règle les rapports entre l'U. R. S. S. et les autres pays, n'est que le droit international de l'époque transitoire (*Völkerrecht der Übergangszeit*), d'où le titre de l'ouvrage de M. Korovine. Autrement dit, ce droit est né d'une compromission entre le monde socialiste et la société capitaliste. Sa valeur n'est que strictement relative. Dès que les idées socialistes auront vaincu, le droit soviétique (« *Intersovietsrecht* ») dominera le monde.

En partant de ces prémisses, il est naturel que la Russie soviétique soutienne la théorie « classique », celle de la souveraineté d'Etat illimitée.

Aussi longtemps que l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques « doit garder sa qualité d'oasis communiste englobée dans le cercle impérialiste, chaque limitation de la souveraineté soviétique serait une concession plus ou moins large aux principes politiques et économiques opposés et aux groupements sociaux dirigés par ces principes¹ ».

Le gouvernement soviétique s'applique à faire valoir le principe de la souveraineté illimitée de l'Etat dans tous ses accords internationaux. Il renonce volontairement aux capitulations, concessions et à tous les privilèges que l'U. R. S. S. considère comme incompatible avec ce principe et refuse de reconnaître aucune violation de ce principe.

Ainsi, conformément à l'article I du traité entre la R. S. F. S. R. et la Turquie, conclu le 16 mars 1921, « chacune des parties contractantes s'engage à ne reconnaître aucun traité de paix ou aucun autre acte international, à l'acceptation duquel l'autre partie serait contrainte de force ».

De même, dans la note diplomatique n° 4 adressée par M. Litvinov, en date du 12 octobre 1925, au comte de Brockdorf-Rantzau, ambassadeur du Reich à Moscou, on voit développer la même idée :

« Etant donné que le traité de Versailles du 28 juin 1919 a

« Existe-t-il une communauté, une solidarité entre l'U. R. S. S. et d'autres pays ? Aucune solidarité entre les deux camps, camp du socialisme et camp du capitalisme, aucune communauté internationale » (p. 431).

1. E. Korovine. « La République des Soviets et le Droit international », *Revue générale de Droit international public*, 1925, p. 299.

été imposé à l'Allemagne et accorde aux puissances alliées et associées des exonérations, droits et privilèges particuliers, que les conventions internationales ne contiennent pas d'habitude, le gouvernement de l'U. R. S. S. renonce à en tenir compte¹ ».

L'article 7 du Traité russo-turc stipule : « Le Gouvernement de R. S. F. S. R. estimant le régime des capitulations incompatible avec le libre développement national de chaque pays, ainsi qu'avec *le plein exercice de ses droits souverains* considère comme éteints et annulés toutes actions et tous droits ayant un rapport quelconque à ce régime ».

D'autre part, dans l'article 2 du Traité russo-persan du 26 février 1921, il est dit : « Le gouvernement soviétique russe déclare son refus de participer aux mesures quelconques tendant à diminuer ou à violer la souveraineté de la Perse ».

Conformément à la note du gouvernement soviétique du 26 juin 1919 concernant l'abrogation de la juridiction consulaire russe et suivant l'article 16 du Traité russo-persan, la R. S. F. S. R. renonce aux capitulations.

L'article 8 stipule l'annulation des emprunts contractés par le gouvernement persan en Russie.

L'article 12, l'annulation de concessions, etc...

D'après le traité sino-russe du 31 mai 1924 sont déclarés « abrogés et nuls » tous accords conclus par l'ancien gouvernement russe avec les autres Etats en tant « qu'ils touchent aux droits souverains et aux intérêts de la Chine ». Les gouvernements contractants s'engagent à l'avenir à ne pas signer de conventions semblables (art. 4).

« Le Gouvernement de l'U. R. S. S. consent à renoncer aux droits d'exterritorialité et de juridiction consulaire » (art. 12).

Mais le plus caractéristique est peut-être l'article 8 d'un accord signé le 5 novembre 1921 avec la Mongolie.

Le gouvernement soviétique renonçant à la juridiction consulaire, la Russie soviétique exposait ses sujets à la procédure juridictionnelle barbare de la Mongolie, comprenant même la torture. D'autre part, le droit attribué aux

1. G. Kleinov « *Die Deutsch-Russischen Rechts-und Wirtschaftsverträge* » Berlin, 1926, p. 280.

sujets russes d'être soustraits à la juridiction locale porte atteinte à la souveraineté de la Mongolie. Pour parer à ces difficultés, on a complété l'accord par l'article 8, qui contient une obligation réciproque de n'appliquer « aucune mesure d'instruction ou de peine causant des souffrances physiques ou humiliantes pour l'état moral de l'homme¹ ».

C'est encore en raison de cette application jalouse de la théorie de la souveraineté illimitée de l'Etat, que la Russie soviétique s'opposait aux Tribunaux arbitraux.

Ainsi à la Haye, le représentant soviétique M. Litvinov, dans son discours prononcé le 12 juillet 1922, critiqua la procédure arbitrale comme moyen de trancher des conflits entre la Russie soviétique et les autres Etats.

« Il est impossible, dit-il, de trouver dans tout l'univers un juge impartial. Qui pourrait, en effet, surmonter l'abîme de la haine qui sépare le capitalisme du socialisme ? »

» Un ange seul pourrait peut-être résoudre impartialement la question russe² ».

(C'est d'ailleurs la raison du refus constant de l'U. R. S. S. de participer à la S. D. N.).

Par conséquent, le gouvernement soviétique préférerait remplacer les tribunaux arbitraux par des commissions de conciliation, composées d'un nombre égal de représentants de deux pays. Ces commissions mixtes qui existent également dans des accords conclus par d'autres pays n'y jouent qu'un rôle secondaire et ne trouvent leur application que dans des affaires relativement peu importantes (Exemple : Convention vétérinaire polono-belge signée à Bruxelles, le 18 décembre 1930). Dans les conventions soviétiques, par contre, on leur réserva un rôle de premier plan.

Ainsi l'article 15 de l'accord provisoire conclu entre la Tchécoslovaquie et l'U. R. S. S. le 25 juin 1922 parle d'une commission paritaire de conciliation.

De même, en vertu des dispositions de la convention signée à Moscou le 25 janvier 1929, entre l'Allemagne et l'U. R. S. S. une Commission de conciliation paritaire germano-russe a été établie. Cette Commission est composée de

1. E. Korovine, *Revue générale de Droit international public*, 1925, p. 298.

2. E. Korovine, *Ibidem*.

quatre membres, dont deux sont désignés par chaque gouvernement pour chaque session, la Commission n'étant pas permanente, mais constituée pour chaque session, alternativement, sur le territoire de chacun des Etats contractants. La présidence est assurée par le commissaire originaire du pays où la session a lieu¹.

Aussi, semble-t-il naturel que la coutume qui n'est qu'un produit des Etats capitalistes ne puisse être admise par la République des Soviets, pas plus d'ailleurs que les principes généraux du droit « bourgeois ».

Dans le droit de l'époque transitoire, c'est le traité qui constitue la base principale du droit international. Ces traités sont le résultat d'une compromission entre la République des Soviets et les autres Etats, tandis que la coutume, à la constitution de laquelle la République des Soviets n'a pas participé, est reléguée dans l'interprétation soviétique au rôle d'une « source secondaire et subsidiaire » (subsidiäre Hilfsquelle).

Parmi les traités, la doctrine soviétique distingue les Traités-transactions (Verträge) et les Traités-accords (Vereinbarungen). Les premiers ne constituent qu'une sorte d'obligation mutuelle (zweiseitige Verpflichtungen) du type « Do ut des ». Ils sont la caractéristique de l'époque transitoire. Ils ont tendance à supplanter de plus en plus les « Vereinbarung » qui représentent une manifestation de conformité des volontés (Einheit der Willenserklärungen) de deux ou plusieurs Etats².

Par conséquent, le nombre de traités séparés que la Russie soviétique conclut avec les autres pays augmente, alors que les « accords » (Vereinbarungen) généralement n'aboutissent point. (M. Korovine mentionne à cet égard « l'insuccès de Gênes, la faillite de la Haye et les fruits maigres de Genève ».)

La conception soviétique du droit international en général et des traités, en particulier, se caractérise également par une extension du principe « rebus sic stantibus ».

1. Makovski : « L'organisation actuelle de l'arbitrage international » (*Recueil des cours de l'Académie internationale* 1931, tome II, p. 275) qui considère même ces commissions de conciliation sans président neutre comme « type soviétiste de l'arbitrage international ».

2. Korovine, *Das Völkerrecht der Übergangszeit*, p. 25.

Chaque accord international n'est qu'une expression de l'ordre social établi, et ne fait que refléter la corrélation des forces des classes existantes. Par conséquent, les traités restent en vigueur tant qu'existe l'ordre social qui les a engendrés. Mais, dès qu'une révolution éclate dans un pays et qu'une autre classe sociale s'empare du pouvoir avec l'intention de modifier radicalement les bases de la politique, tous les anciens accords cessent d'être le reflet de l'ordre social existant et, par conséquent, deviennent caducs.

Cette idée a été exprimée par la Délégation Soviétique dans son mémoire présenté à Gênes, le 20 avril 1922 :

« La Révolution de 1917 ayant complètement détruit tous les anciens rapports économiques, sociaux et politiques, et ayant remplacé l'ancien ordre social (division des classes) par un ordre nouveau, la souveraineté du peuple insurgé remit le pouvoir entre les mains d'une nouvelle classe sociale; de ce fait, fut rompue la succession des obligations sociales, issues des relations économiques d'un ordre social actuellement aboli¹ ».

1. Korovine, « Soviet Treaties and International Law », *The American Journal of International Law*, 1928, ⁵p. 763.

PREMIÈRE PARTIE

Le monopole du commerce extérieur
et la politique commerciale de l'U.R.S.S.

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'U. R. S. S.

Peu de temps après la révolution du 25 octobre (7 novembre) 1917, le gouvernement soviétique décida de nationaliser toutes les branches de la vie économique de l'Etat. En nationalisant les fabriques et les usines, l'Etat parvint à concentrer entre ses mains toute la production du pays.

Toutefois le monopole du commerce extérieur ne fut pas décrété d'emblée. On peut distinguer, en effet, dans l'évolution de cette question, quatre périodes, notamment :

Première période, post-révolutionnaire, allant de la révolution d'octobre 1917 à avril 1918;

Deuxième période, généralement appelée époque du « communisme de guerre »;

Troisième période, connue sous le nom de « nouvelle politique économique » (NEP), qui a pris naissance en mars 1921¹;

1. La plupart des économistes soviétiques, ainsi que tous les économistes étrangers emploient indistinctement les termes de « nouvelle politique économique » ou de « Nep ». Il n'est pas rare de rencontrer l'affirmation que la Nep ne serait pas autre chose qu'une abréviation de ce terme de « nouvelle politique économique ». Ainsi, dans le recueil *l'Economie et la Politique du Commerce extérieur* de Sobolev, on trouve l'expression suivante : « Nouvelle politique économique » (Nep).

Cependant, Krassine, dans son ouvrage *Problèmes du Commerce extérieur*, consacre un chapitre entier à la distinction entre les deux idées.

Pour cet auteur, la politique économique nouvelle serait « l'ensemble des mesures, au moyen desquelles, le gouvernement soviétique s'efforce, en conservant entre ses mains la grande industrie, les moyens de transports, les finances, le commerce extérieur, de relever la production et d'exercer une influence grandissante sur la petite production, sur le marché intérieur libre, celui-là, dans une très large mesure ».

A cette politique économique nouvelle, il convient d'opposer la Nep, à tendance anticollectiviste, reconnaissant en partie la propriété privée et tendant à « dénaturer la nouvelle politique économique et à transformer un

Quatrième période, enfin, qu'on pourrait désigner comme période de « centralisation du commerce extérieur ».

1. Période « post-révolutionnaire »

Le premier décret réglementant le commerce extérieur fut pris en Conseil des Commissaires du Peuple le 29 décembre 1917; il avait pour objet l'organisation du contrôle et indique les formalités pour l'obtention des licences à l'exportation et à l'importation des marchandises. Ce décret ne parlait point encore de nationalisation ni de monopole du commerce extérieur.

Il était ainsi conçu :

1. « Jusqu'à l'organisation définitive de la sous-section de politique internationale et économique près du Conseil supérieur d'Economie nationale, les autorisations pour l'exportation à l'étranger et pour l'importation de marchandises en Russie seront délivrées exclusivement par la section du Commerce extérieur près le Commissariat du Commerce et de l'Industrie;

2. « L'exportation et l'importation de marchandises sans une telle autorisation sera considérée comme de la contrebande et sera passible des lois pénales de la République dans toute leur rigueur. Tous les agents des douanes et tous les services douaniers sur toutes les frontières devront, sous peine de responsabilité personnelle, veiller à ne pas laisser sortir ni rentrer des marchandises, sans déclaration de l'autorisation prescrite. »

Ce décret n'instaure pas encore le monopole du commerce extérieur, ni n'introduit d'ailleurs de mesures nouvelles, étant donné que semblable système avait fonctionné dans nombre de pays en Europe durant la guerre de 1914-1918. C'est pourquoi il est impossible de le considérer comme une formule nouvelle du commerce extérieur.

La nationalisation du commerce extérieur, autrement dit le monopole d'Etat du commerce extérieur, fut instauré par décret le 22 avril 1918. Ce décret marqua l'inaugura-

essai de socialisme intégral en une restauration du régime capitaliste bourgeois, détrôné par la Révolution d'octobre ».

(Voir Krassine, *Problèmes du Commerce extérieur* (en russe), Moscou-Léninegrad, 1928, p. 5-6.)

tion de la période « d'édification économique organisée¹ » en Russie soviétique; il marqua le début de l'époque du « communisme de guerre ».

Voici le texte de ce décret qui devait devenir célèbre :

« Tout le commerce extérieur est nationalisé. Les opérations commerciales pour l'achat ou la vente de toutes sortes de produits (industrie extractive ou manufacturée, produits agricoles, etc.) avec des états étrangers ou des entreprises commerciales privées à l'étranger, s'effectuent au nom de la République de Russie par des organismes spécialement créés à cet effet.

» En dehors de ces organismes, toutes les opérations commerciales avec l'étranger pour l'exportation ou l'importation sont interdites² ».

Ce décret semble être plutôt une déclaration de principe et ne règle pas les détails du fonctionnement du commerce extérieur après la nationalisation. Toutefois, l'importance de ce décret est indéniable : pour la première fois, en effet, nous voyons proclamer que les opérations du commerce extérieur seront faites exclusivement par des organismes spécialement créés à cet effet par la République russe et « en son nom ».

L'organisme qui devait réaliser le monopole du commerce extérieur était le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. Près de ce Commissariat, fonctionnait le Conseil du commerce extérieur, qui comprenait des délégués des Fédérations syndicales, des coopératives, des comités commerciaux, industriels et agricoles. Ce Conseil comprenait des sections pour les principales branches d'exportation et d'importation.

On notera qu'étaient invités à participer à ce Conseil, les représentants de l'Union des commerçants; ces derniers, malgré la méfiance qu'ils inspiraient aux dirigeants soviétiques, jouirent les premiers temps d'une large initiative, par suite du manque d'expérience commerciale des mem-

1. Recueil *Economie et Politique du Commerce extérieur*, sous la rédaction de Sobolev, Moscou, 1928, p. 191.

2. *Sbornik deystvuyouchichikh dekretov i postanowlenii po vnechnetorgovle*, Rlo, Narkomvnechtorg, Moscou, 1924, p. 11.

bres officiels¹. Parallèlement, le gouvernement soviétique s'efforçait par des mesures appropriées de concentrer exclusivement entre ses mains le commerce extérieur. Le Commissaire du Peuple pour le Commerce et l'Industrie de l'époque, M. Bronsky, déclarait que « utilisant l'appareil existant prévu pour le commerce privé capitaliste, mettant à profit son expérience, mais soumettant ses opérations et ses achats à un contrôle des plus sévères, les organismes gouvernementaux chargés de nationaliser le commerce extérieur, préparent le terrain pour le régime collectiviste ».

D'ailleurs, cette politique économique fut déjà esquissée par Lénine qui était convaincu que, pour assurer l'indépendance économique de la Russie soviétique, il importait en premier lieu de se soustraire à l'influence du capital étranger. Toutefois, Lénine reconnaissait l'impossibilité de s'en passer les premiers temps. C'est pourquoi dans le passage célèbre de son article intitulé « *Les problèmes du jour du Gouvernement soviétique* » (29 avril 1918), passage qui est immanquablement reproduit par tous les économistes soviétiques traitant la question du monopole du commerce extérieur, Lénine propose de « commencer par réaliser le plus simple, c'est-à-dire bien organiser l'acquis, pour ensuite commencer à préparer le plus compliqué. Fortifier, organiser les monopoles déjà existants (céréales, cuirs, etc.) et, de cette façon, préparer la voie au monopole du commerce extérieur ».

« ... Sans ce monopole, le paiement d'un « tribut » seul ne

1. Il est intéressant de noter à ce propos ce passage extrait d'un article de L. B. Krassine qui, à cette époque, remplissait les fonctions de Commissaire du Peuple pour le Commerce.

Dans un article, intitulé : *Vladimir Illitch (Lénine) et le monopole du commerce extérieur*, Krassine écrit :

« Les premiers temps, Vladimir Illitch se montrait quelque peu sceptique à l'égard de notre commerce extérieur, ou, plus exactement, pour notre aptitude à résoudre pratiquement ce problème. Lorsque devant Vladimir Illitch, développant les plans pour l'avenir, je parlais des navires qui, chargés de nos matières premières, vogueront par dizaines et par centaines vers l'étranger, ou de l'expansion de notre exportation qui nous assurera l'afflux régulier des devises étrangères, et que j'en venais à déclarer que dans quelques années, cinq peut-être, nous en arriverions petit à petit à une balance de commerce favorable, Vladimir Illitch, clignant l'œil, à son habitude, me regardait avec bonhomie et, secouant la main d'un geste de désespoir, laissait tomber ces mots : « Quels fichus négociants nous ferions ! » L. B. Krassine, *op. cit.*, p. 46.

nous permettra pas de nous libérer du capital étranger. La réalisation de l'édification de l'Etat socialiste dépend uniquement de la question si nous savons au cours d'une période transitoire — au moyen du paiement d'un certain « tribut » au capital étranger — garantir notre indépendance économique intérieure¹. »

2. Période du « communisme de guerre »

Le Gouvernement soviétique n'a point réussi à créer des organismes pour le commerce extérieur durant la période de 1918-1920. Ce fut la période du « communisme de guerre », période de guerre civile. La plupart des usines et des fabriques ont cessé leur activité; les autres travaillaient uniquement pour l'armée rouge. Les bolcheviks procédaient au recensement des stocks alimentaires dans tout le pays, dont la pauvreté était extrême.

D'autre part, les économistes russes estiment que le « blocus d'or² » d'une part, et, d'autre part, l'absence d'un organisme approprié pour le commerce extérieur supprimèrent pour ainsi dire celui-ci. Effectivement, en 1919, l'U. R. S. S. importa en tout 630 tonnes de marchandises. Quant à l'exportation, elle fut réduite à zéro³. Aussi, Trotski, compara-t-il le régime du « communisme de guerre » à celui d'une « forteresse assiégée ».

Au début de 1920, les marchandises commencent à s'infiltrer en Russie par la voie de la contrebande. Ce n'est qu'au bout de plusieurs mois, et, notamment, après la signature du traité avec l'Esthonie qui eut lieu le 4 février 1920, que le chiffre des importations commence à croître.

Les premiers contingents de marchandises arrivèrent en Russie le 18 avril 1920, par la frontière esthonienne. Ce n'est qu'à partir de ce moment, qu'on peut parler du commerce extérieur de l'U. R. S. S.

1. *Lenine, Œuvres*, vol. 15, p. 180, Moscou-Leningrad, Gos. Izd., 1925.

2. Phase de « Blocus d'or », époque pendant laquelle les principales banques européennes refusaient à accepter en paiement l'or provenant de Russie, aussi bien en monnaie frappée qu'en lingots d'or brut.

3. *Recueil Economie et politique du commerce extérieur*, p. 195.

Par décret du 11 juin 1920, le Commissariat du Peuple pour le Commerce et l'Industrie est transformé en Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur *Narkomvnechtorg* (NKVT).

Le principe du monopole du commerce extérieur est confirmé par ce décret qui détermine les organismes compétents à conclure au nom de la République soviétique des opérations commerciales avec l'étranger.

La direction du commerce extérieur nationalisé était du ressort exclusif du *Narkomvnechtorg* (NKVT), l'unique organisme accrédité pour la conclusion des opérations commerciales avec les organismes officiels ou des firmes étrangères. Aucune importation, aucune exportation ne peut avoir lieu autrement qu'avec l'autorisation préalable du NKVT ou de ses représentants à l'étranger.

Il faut noter qu'il est fait pour la première fois mention dans le décret du 11 juin 1920 des représentants du NKVT à l'étranger, ainsi que de la réalisation des exportations ou des importations par son entremise ou sur son autorisation.

Pour ce qui concerne les questions regardant l'industrie, ainsi que l'élaboration du plan général des échanges internationaux, elles étaient du ressort du Conseil du commerce extérieur.

Le rôle du NKVT, organisme autonome pour la conclusion des opérations commerciales avec l'étranger et en même temps organisme de régularisation et de contrôle est délimité par un décret ultérieur du 4 décembre 1920.

Ce décret spécifie que :

« 1. Seules peuvent être importées sur le territoire de l'Union des républiques soviétiques les marchandises, acquises ou autorisées à être importées par le N. K. V. T. ou par des organismes mandatés par lui;

2. Les marchandises importées en U. R. S. S. sans observer les conditions énoncées seront considérées comme de la contrebande et confisquées par le service des douanes;

3. Les marchandises déchargées dans les ports ou dans les douanes avant la réception du présent règlement peuvent, si le N. K. V. T. ou ses mandatés en refusent l'acquisition, être autorisées à la réexportation dans le délai de trois jours à partir de la signification du refus; passé ce délai, elles seront confisquées, comme de la contrebande. »

Il faut observer que le décret du 23 avril 1918 spécifiait que les opérations commerciales étaient faites « au nom de la République par l'intermédiaire des organismes spécialement accrédités », sans que toutefois ces organismes soient nommément désignés.

Quant au décret de 1920, il spécifie qu'il s'agit du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur, ainsi que des institutions, des organisations ou des personnes qui auraient été mandatées par lui¹.

De sorte que nous voyons qu'à l'époque du « communisme de guerre », le commerce extérieur est centralisé entre les mains du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur, qui devient « marchand de toutes les Russies ».

Le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur commence à organiser les représentations commerciales à l'étranger, dans les principaux centres commerciaux; petit à petit, on assiste au développement des liens commerciaux de l'U. R. S. S. avec divers pays.

Vers la fin de 1920, l'U. R. S. S. possède déjà 11 représentations commerciales. Il ne faut pas perdre de vue qu'à cette époque aucune organisation, en dehors du NKVT ou de ses représentants officiels ne peut faire d'opérations commerciales à l'étranger.

Il s'ensuit qu'en fait, le NKVT n'eut point à remplir de fonctions régulatrices, puisqu'il n'existait, en dehors de lui-même ou de ses représentants officiels, nulle autre organisation à l'étranger.

La centralisation du commerce extérieur est extrême, durant toute cette période, ce qui attire les critiques des membres du gouvernement et des économistes soviétiques qui s'efforcent de démontrer les imperfections et même les dangers du système.

Ce système est cependant maintenu jusqu'à la fin de 1921. Il survit, par conséquent, de quelques mois au décret instaurant la nouvelle politique économique, ce délai ayant été jugé nécessaire pour l'organisation et la mise en marche du nouveau système.

1. M. Kaufmann, « Organisation du commerce extérieur de l'U. R. S. S. », *Encyclopédie de l'exportation soviétique*, Berlin, 1928, 2^e édit., vol. I, p. 25-26.

3. Nouvelle politique économique (NEP)

La nouvelle politique économique fut proclamée le 11 mars 1921. Cette date opéra un changement radical dans la vie économique du pays. On assiste, dorénavant, à une renaissance du marché, de ses méthodes, des institutions. Cette reprise du marché a pour conséquence la transformation de l'industrie d'Etat en une série d'exploitations lucratives autonomes et une certaine tolérance de l'industrie et du commerce privés.

Quelles étaient les causes de la proclamation de la nouvelle politique économique ? Les économistes soviétiques, Trotsky en tête, l'expliquaient par la nécessité de réorganiser de fond en comble l'économie nationale, afin d'arriver à créer un certain équilibre entre l'agriculture et l'industrie et de combler ainsi le fossé qui séparait le prolétariat de la classe paysanne¹.

Que signifie cette formule si vague ? Pour la comprendre il faudrait se rappeler l'attitude hostile de la classe rurale qui forme plus de 80 % de la population, envers le régime du « communisme de guerre ». Il faut aussi avoir présent à l'esprit le fait qu'à cette époque le gouvernement soviétique réquisitionnait toutes les céréales, tous les produits agricoles, sans rien offrir en échange au paysan. Aussi, le paysan n'avait-il aucun intérêt à labourer sa terre ; les emblavures diminuaient dans une forte proportion ; les céréales étaient « thésaurisées ».

Sur de nombreux points du territoire, des émeutes éclatèrent. Cette fermentation dans les milieux ruraux préoccupait vivement le gouvernement soviétique. Après la mutinerie de Kronstadt, qui était dirigée contre le gouvernement et qui avait été organisée par l'élément le plus avancé, les marins, ceux que Trotsky avait appelés « le plus beau fleuron de la révolution russe », Lénine résolut de faire des concessions aux paysans.

Le décret pris en Conseil des Commissaires du Peuple le 11 mars 1921 qui, précisément, inaugura une ère nouvelle, est consacré à la réalisation de la nouvelle politique écono-

1. Lew Trotsky, *Œuvres*, tome XII, p. 349, Moscou-Léninegrad.

mique. Ce décret ne fait qu'effleurer la question du commerce extérieur.

Le paragraphe 12, dit notamment :

« Afin de développer les relations commerciales avec l'étranger, les organismes économiques doivent avoir le droit de participer aux opérations avec l'étranger et posséder des représentants auprès des organismes étrangers du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. »

Ce paragraphe s'efforçait d'assouplir les opérations commerciales avec l'étranger. Il est curieux de noter que Krassine, Commissaire du Peuple pour le Commerce extérieur, était un partisan résolu du nouveau système. Il était, en effet, convaincu de la nécessité d'assouplir l'appareil commercial, de simplifier la procédure, pour lui faire perdre son caractère bureaucratique. Aussi conseillait-il de faire participer d'une façon active les représentants qualifiés des grandes exploitations et des coopératives aux opérations du commerce extérieur.

Par contre, Krassine considérait que le principe du monopole du commerce extérieur devait demeurer inébranlable ; aussi combattait-il avec vigueur la liberté d'importation et d'exportation que quelques membres influents du Gouvernement réclamaient pour certains produits.

Krassine répliquait qu'une pareille brèche dans le système du monopole du commerce extérieur amènerait infailliblement l'échec du système tout entier et avait recours, pour illustrer sa thèse, à un exemple imagé, en parlant d'un aérostat dont l'enveloppe accuserait une insignifiante déchirure de quelques centimètres carrés¹.

La thèse Krassine — maintien du monopole du commerce extérieur malgré l'instauration de la nouvelle politique économique — triompha finalement, grâce à l'appui résolu que lui apporta Lénine. Lénine attachait en effet beaucoup d'importance à cette institution, estimant que de son maintien « dépendait la question de savoir si le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur fonctionnera au profit de *nepmans* (nouveaux marchands) ou pour le bien de l'Etat prolétarien² ».

1. L. B. Krassine, *Problèmes du commerce extérieur*, Moscou-Leningrad, 1928, p. 49.

2. *Ibidem*, p. 49.

Dès la première année du fonctionnement du nouveau régime, la situation économique du pays s'améliora notablement. En raison de la liberté du commerce intérieur, les paysans recommencèrent à vendre leurs produits agricoles. Petit à petit, le besoin se fit sentir pour l'importation d'un grand nombre de produits. Des possibilités d'exportation se dessinèrent.

En raison de ces faits nouveaux, le IX^e Congrès des Soviets, tout en maintenant le monopole du commerce extérieur, adopta une résolution dans laquelle il est dit que les sociétés coopératives générales et régionales, ainsi que les autres grandes unions économiques doivent obtenir le droit d'effectuer directement des achats et des ventes à l'étranger¹.

En même temps, fut autorisée la création des sociétés mixtes pour l'importation ou l'exportation. Toutefois, la participation du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur était obligatoire. De plus, une résolution fut adoptée, relativement à l'instauration de tarifs de douane tant à l'exportation qu'à l'importation.

Aussi, voit-on naître à cette époque un grand nombre d'organismes pour le commerce extérieur : coopératives, organes de l'Etat, sociétés mixtes.

Le bureau du VCIK (Comité central exécutif panrusse des Soviets) par un décret en date du 13 mars 1922 donna des précisions. On peut les résumer ainsi : le principe du monopole du commerce extérieur, exercé *exclusivement par l'intermédiaire* du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur cède la place au principe du monopole d'Etat du commerce extérieur, *sous la direction et le contrôle* du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. Ce dernier, d'ailleurs, outre ses fonctions de direction et de contrôle, peut effectuer directement des opérations commerciales dans des entreprises qui lui appartiennent en propre, ou pour une grande partie.

En avril 1922, l'U. R. S. S. réorganise complètement le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. On y distingue deux services nettement séparés : le service des

1. Kaufmann, *op. cit.*, p. 27.

opérations commerciales et le service des opérations régulatrices.

Pour la direction des opérations commerciales, on crée un Bureau d'Etat pour l'exportation et l'importation (*Gostorg*) ; il relève du Conseil du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. Le *Gostorg* a des succursales dans toutes les villes.

Mais, outre les *Gostorgs*, qui relèvent du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur, on voit se développer les *Centrosoyus* (unions des organismes coopératifs), surtout dans le domaine de l'exportation, ainsi que des sociétés mixtes, avec la participation du capital étranger ou russe.

En outre, obtiennent le droit d'effectuer des opérations commerciales à l'étranger les grands trusts, tels que le *Resinotrust* pour l'exportation des objets en caoutchouc ; le *Nephtesyndicat* pour l'exportation de la naphte et de sous-produits ; le *Khleboprodukt* pour l'exportation des céréales, les trusts des bois, etc....

Une série de nouveaux décrets (octobre 1922, mars-avril 1923) réglemente cette répartition qui vers la fin de 1923 se présentait ainsi :

Les opérations commerciales à l'étranger pouvaient être effectuées par l'intermédiaire :

1° Des bureaux d'Etat pour l'exportation ou l'importation *Gostorg* ;

2° Des organismes économiques distincts qui, dans des conditions fixées par décret, en ce qui concernait les branches séparées du commerce extérieur, pouvaient effectuer des opérations analogues ;

3° Des sociétés mixtes ;

4° Des coopératives ;

5° Des institutions ou des particuliers à qui ce droit avait été accordé par autorisation spéciale. Tel était, notamment, le cas d'un certain nombre de propriétaires, des grandes entreprises ouvertes après la proclamation de la nouvelle politique économique.

Toutefois, ces institutions et, à plus forte raison, ces particuliers n'avaient que le droit d'acheter à l'étranger les instruments et matières premières strictement indispensables à leur équipement et à leur exploitation ; de plus,

ces achats ne pouvaient être effectués directement par eux et devaient avoir lieu par l'entremise d'un des organismes énumérés dans les quatre premiers paragraphes du décret en question.

Quand aux représentants à l'étranger de ces organismes, jouissant suivant la terminologie soviétique du « droit de sortie sur les marchés étrangers », ils se répartissent comme suit :

1° Les représentations commerciales de l'U. R. S. S. représentaient à l'étranger le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. Par leur entremise, s'effectuaient à l'étranger toutes les opérations commerciales des *Gostorgs* qui, ainsi que nous l'avons dit, étaient rattachés au Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur.

2° Les trois autres catégories d'organismes, jouissant du droit de « sortie sur les marchés étrangers » (certains organismes économiques, sociétés mixtes, coopératives) avaient chacune leurs succursales à l'étranger, en principe dans tous les grands centres européens. Toutefois, toutes leurs opérations passaient par le contrôle des représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger.

En octobre 1925, le comité central du parti communiste russe, au cours d'une séance plénière, décida qu'en raison du développement rapide de l'économie nationale de la Russie soviétique, il était indispensable « de perfectionner le système existant du commerce extérieur ».

Cette résolution était motivée par l'accroissement excessif des sociétés créées pour des branches distinctes du commerce extérieur.

En particulier, il existait un très grand nombre d'organisations pour la préparation et l'exportation de certaines marchandises. Cela présentait de multiples inconvénients :

1° A l'intérieur du pays, divers organismes procédaient à la production ou au stockage des mêmes produits, sans entente préalable entre eux.

2° Les représentations commerciales avaient affaire à plusieurs commettants, qui donnaient des ordres parfois contradictoires quant à la vente des produits exportés ;

De plus, la coexistence de deux Commissariats du Peuple pour le Commerce : l'un pour le commerce intérieur et l'au-

tre pour le commerce extérieur, n'a point donné de bons résultats. Ainsi, la direction du stockage des marchandises destinées à l'exportation était du ressort du Commissariat pour le Commerce intérieur; quand aux opérations d'exportation elles-mêmes, elles étaient effectuées par des bureaux d'exportation et par des représentations commerciales relevant du Commissariat pour le Commerce extérieur.

Cela n'était évidemment pas fait pour alléger le système. Aussi, le décret du 18 novembre 1925, prescrivit-il la fusion des deux Commissariats en un organisme unique (*Narkom-torg*), le Commissariat du Peuple pour le Commerce intérieur et extérieur.

D'autre part, toutes les sociétés qui avaient le droit d'exporter le même produit à l'étranger devaient obligatoirement adhérer à un syndicat qui, seul, était autorisé à effectuer des ventes à l'étranger. On peut citer, à titre d'exemple : *l'Exportless* (syndicat de toutes les sociétés pour l'exportation des bois); *l'Exportkhleb* (syndicat des organisations pour l'exportation des blés); *Lnoexport* (pour l'exportation du lin, du chanvre et similaires), etc.

4. Centralisation du commerce extérieur.

Le début de cette quatrième période, qui est toujours en vigueur, se place au début de l'année 1930. Elle est caractérisée par le fait suivant :

1° Les *Gostorgs* basés sur le principe *régional* sont remplacées pour le commerce extérieur par des sociétés *spécialisées*, qui groupent toutes les opérations pour l'importation ou l'exportation sur tout le territoire de l'U. R. S. S. suivant les différentes branches de production.

On remarquera que certaines de ces sociétés prirent naissance à l'époque de la N. E. P., mais elles avaient pour objet exclusif l'exportation de certains produits. De sorte, que ce qui constitue, principalement, une innovation, c'est l'organisation de groupements pour l'importation. On pourrait en citer un grand nombre : le groupement de métaux et de produits métallurgiques *Metalimport*; de l'électricité (*Electroimport*); des textiles (*Textil-*

import); de métaux non-ferreux (*Zvetmetalimport*); du livre (*Mejdounarodnaïa Kniga*) etc...

Quel était le but de cette réorganisation ?

La *Vie économique des Soviets*, revue bimensuelle publiée par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Paris dit que « la réorganisation du commerce extérieur avait pour but de remédier aux défauts constatés et de renforcer encore le principe du monopole, base inébranlable du système des relations économiques de l'U. R. S. S. avec les pays étrangers¹. »

Quels étaient donc les « défauts constatés » de l'ancien système qui appelaient une réorganisation ?

Il y en avait deux, essentiels :

1^o D'une part, l'appareil du commerce extérieur en U. R. S. S. était constamment surchargé par une multitude d'opérations quotidiennes, ce qui était préjudiciable à ses fonctions essentielles de direction, de contrôle, d'élaboration de plans méthodiques.

2^o D'autre part, les organes économiques soviétiques à l'étranger étaient, eux-aussi, surchargés, par suite de la nécessité de résoudre sur place quantité de questions d'un intérêt secondaire et de caractère technique. Or, il devint clair que ces questions pouvaient, avec infiniment plus de facilité et une perte de temps moindre, être tranchées en U. R. S. S.

Afin de parer à ces inconvénients, il fut résolu :

1^o De transformer les sociétés anonymes d'exportation et d'importation en sociétés, faisant partie intégrante du Commissariat du Peuple pour le commerce de l'U. R. S. S. et possédant, chacune, le monopole pour une branche de production déterminée.

2^o De charger ces nouveaux groupements d'une partie importante d'opérations qui jusqu'alors étaient effectuées par le Commissariat du Peuple pour le Commerce; en déchargeant ce dernier, le nouveau système devait lui permettre d'exercer pleinement son rôle d'appareil central de direction et de contrôle.

3^o De supprimer à l'étranger et de remettre aux groupements spéciaux près le Commissariat du Peuple pour le Commerce la préparation technique des commandes à

1. *La Vie économique des Soviets*, Paris, 5 mars 1930 (n° III), p. 22.

passer à l'étranger, ainsi que celle des ventes de produits soviétiques destinés à l'exportation.

4° D'améliorer ainsi et de simplifier les méthodes de travail des représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger.

5° De réduire considérablement le personnel employé à l'étranger, en supprimant les emplois secondaires et en relevant par contre le degré de spécialisation des agents chargés de diriger les opérations commerciales.

Cette réforme fut réalisée par ordonnance de M. Mikoïan, commissaire du peuple pour le Commerce de l'U. R. S. S. en date du 11 février 1930.

Simultanément, afin de donner plus de souplesse et de rapidité à l'activité des représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger, les mesures suivantes furent envisagées, devant être réalisées dans un avenir prochain :

1° Les représentations commerciales n'auraient plus à assurer le placement de petites commandes au fur et à mesure que celles-ci leur seraient transmises de l'U. R. S. S. Ces commandes qui ne figuraient que pour 3 à 5 % dans le chiffre d'affaires des représentations commerciales nécessitaient un personnel nombreux et représentaient une perte de temps considérable, en raison de leur nombre (jusqu'à 70 % du nombre total des opérations effectuées par les représentations commerciales). Aussi, fut-il décidé qu'à l'avenir les représentations commerciales grouperaient chez elles ces commandes pour les transmettre à de grosses maisons, sous forme d'une ou de plusieurs grosses commandes.

2° D'autre part, ce sont les groupements d'exportation ou d'importation nouvellement formés ou réorganisés qui devront exécuter les opérations d'ordre technique qui, auparavant, étaient à la charge des représentations commerciales, telles que la préparation et la passation des commandes, l'établissement de la spécification définitive des articles vendus dans la langue étrangère correspondante, une partie de la comptabilité, etc. Cette mesure devait permettre de réduire considérablement le personnel des représentations commerciales à l'étranger.

La même ordonnance de M. Mikoïan confiait au *Centro-*

soyouz (Union centrale des coopératives de l'U. R. S. S.) l'importation de produits de grande consommation. Cette importation doit être effectuée par un bureau autonome spécial; la direction est nommée par le *Centrosoyouz*, mais doit être *agréée par le Commissariat du Peuple pour le Commerce*. Cette ordonnance marque déjà fortement l'emprise du Commissariat du Commerce.

Des mesures prises ultérieurement n'ont fait qu'accentuer la concentration du commerce extérieur.

Ainsi, en examinant les cinq catégories d'organismes qui au début de la N.E.P. furent investis du droit de commercer avec l'étranger, nous constatons que les particuliers ont déjà perdu ce droit au cours de la seconde moitié de la N.E.P. Les *Gostorg*, d'autre part, furent remplacés par les grands groupements dont nous venons de parler. Quant aux organisations coopératives et aux sociétés mixtes, leurs droits furent considérablement amoindris. Ainsi, les sociétés mixtes, dans lesquelles le gouvernement possédait généralement 51% des actions, ce qui lui permettait d'en rester le maître, furent liquidées l'une après l'autre. La dernière d'entre elles, la *Ratao* (*Russisch-Oesterreichische Handels Aktien-Gesellschaft*), dont le siège social était à Vienne vient d'être liquidée au mois de février 1934.

Quant aux unions coopératives qui, à l'époque de la NEP, faisaient des opérations pour des sommes considérables et avaient (tel le *Centrosoyouz*) des bureaux pourvus d'un nombreux personnel dans tous les grands centres européens, ainsi qu'aux Etats-Unis, leur importance à l'étranger aujourd'hui est fort réduite. Toutes les succursales étrangères du *Centrosoyouz* (Union des coopératives) sont fermées, excepté celle de Londres, où elle a été conservée, bien que réduite, en raison de relations étroites avec *The Coöperative Wholesale Society* (magasins de gros) en Angleterre et en Ecosse qui lui avaient ouvert des crédits considérables¹.

Pour les mêmes raisons, le *Centrosoyouz* fut autorisé à

1. Voir à ce sujet, l'article de M. P. Berline : « Coopération sur le marché extérieur », *Encyclopédie de l'Exportation Soviétique*, 2^e édit., Berlin, 1928, p. 65 et suiv.

conserver des fondés de pouvoir à Paris et à Berlin, afin de pouvoir utiliser les crédits accordés par la coopération française et allemande. Le magasin de gros des Coopératives de France a ouvert des crédits jusqu'à concurrence de sept millions de francs pour un délai ne pouvant dépasser neuf mois. Ces crédits ne sont accordés qu'aux Unions des coopératives russes et pour les marchandises qui représentent leur assortiment d'achats ordinaire (cuirs, bonneterie, tissus, etc). Mais le rôle de ce fondé de pouvoir est restreint, les achats et les ventes se faisant, en réalité, par l'intermédiaire de la représentation commerciale.

La banque coopérative de l'U. R. S. S., *The Moscow Narodny Bank Ltd*, qui possédait des succursales à Paris, Londres et Berlin, a été également supprimée.

La concentration du commerce extérieur entre les mains du Commissariat du Peuple pour le Commerce a eu, d'autre part, une répercussion sur les représentations commerciales elles-mêmes. Non seulement, un grand nombre d'opérations d'ordre technique leur fut enlevé, ainsi que nous l'avons vu plus haut, pour être transmis aux grands groupements monopolisés, mais ces derniers ont obtenu le droit d'entrer en relations directes avec l'étranger. Ils peuvent, en effet, correspondre avec des maisons étrangères, leur adresser des offres et des demandes, en un mot, exercer des droits qui jusqu'alors n'appartenaient qu'aux représentations commerciales.

Bien mieux, les maisons étrangères peuvent, à l'heure actuelle, déléguer un représentant à Moscou pour se mettre en contact avec ces groupements accrédités près le Commissariat du Commerce. Fréquemment, des directeurs de grandes entreprises européennes ou américaines se rendent à Moscou, pour y conclure des contrats. (Toutefois, ces contrats sont rédigés définitivement, signés et enregistrés dans les pays d'origine des firmes étrangères.)

En définitive, la quatrième période de l'évolution est caractérisée par une concentration progressive du monopole du commerce extérieur entre les mains de l'Etat et par le transfert d'une partie d'opérations commerciales de l'étranger sur le territoire de l'U. R. S. S.

CHAPITRE II.

LE MONOPOLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR SOVIÉTIQUE. SES FINS.

L'on peut se rendre compte d'après le précédent chapitre que le monopole du commerce extérieur est à la base de toute la politique commerciale des Soviets.

Il faut ajouter que tous les décrets du gouvernement en matière de commerce conduisent, en fin de compte, à une réglementation du monopole du commerce extérieur; tous les privilèges n'aboutissent, en définitive qu'à en atténuer quelque peu la rigueur¹.

Les dirigeants soviétiques se plaisent à souligner l'importance considérable que présente à leurs yeux le monopole du commerce extérieur pour la Russie soviétique. Les affirmations abondent dans les annales politiques et économiques des Soviets :

« Le prolétariat... » se trouvera dans l'impossibilité absolue de créer son industrie, de transformer la Russie en un pays industriel, s'il n'assume pas de façon effective la protection de celui-ci; cette protection ne devra, en aucun cas, être assurée au moyen d'une politique douanière, mais par le monopole du commerce extérieur, exclusivement. » (*Lénine*)

« Le monopole du commerce extérieur est l'un des points cardinaux du programme du gouvernement soviétique. » (*Staline*)²

1. «... L'application d'un régime de faveur aux échanges de l'U. R. S. S. avec les pays asiatiques ne peut en aucune façon être considérée comme un abandon des principes fondamentaux sur lesquels repose le commerce soviétique dans son ensemble. Ces principes essentiels doivent demeurer et demeureront immuables en ce qui concerne les pays asiatiques, dans la mesure même où ils restent en vigueur par rapport à tous les Etats étrangers ».

Tchelzov, *Voprossy Torgovli*, avril 1929.

2. *Vnechniaia Torgovlia*, 1933, n° 8 (à l'occasion du XV^e anniversaire du monopole du commerce extérieur).

Par ailleurs, l'ordre du jour du Comité central du parti communiste panrusse, relatif au commerce extérieur (5 octobre 1925) est ainsi conçu :

» Le monopole du commerce extérieur doit demeurer hors d'atteinte. Il est indispensable de le renforcer car il constitue la mesure la plus efficace pour résister à la pression économique des pays capitalistes... »

On pourrait multiplier les citations. En définitive, en dehors de l'aile droite du parti communiste qui, suivant l'affirmation de Krassine, avait failli, dès l'origine de la NEP, « percer un trou dans l'enveloppe de l'aérostaf soviétique », en autorisant certains produits à être librement exportés ou importés, — le monopole du commerce extérieur n'a plus jamais été remis en question par personne.

Pour mesurer l'importance que les Soviets attachent à cette institution, il suffira de dire qu'elle figure à l'article I de la Constitution de l'Union des républiques soviétiques.

Quelles sont donc les raisons de l'importance exceptionnelle que les Soviets attachent à l'institution du monopole du commerce extérieur ?

Cette question, outre l'intérêt théorique qu'elle suscite, présente un gros intérêt pratique. Dans toutes les conversations préliminaires à la conclusion de traités de commerce avec les Soviets, durant les premières années de leur existence, principalement, il était surtout question du monopole du commerce extérieur.

Le gouvernement soviétique, ainsi que nous le verrons par la suite, s'est toujours montré rigoureusement intransigeant sur ce point. Pour en comprendre les raisons, il faut avoir présents à l'esprit, les fins qu'il poursuivait en nationalisant le commerce extérieur.

Ces fins étaient, à la fois, d'ordre politique et économique.

A. Raisons d'ordre politique.

Dans l'ordre politique, il y a lieu de distinguer des raisons d'ordre intérieur et des raisons d'ordre international¹.

1. Cette classification est quelque peu schématique. En ce qui concerne la Russie soviétique, il est parfois difficile de tracer une ligne de démarcation nette entre la politique générale et la politique économique, en raison de

a) Au point de vue de la politique intérieure, le monopole du commerce extérieur constituait le complément indispensable du régime soviétique, la conséquence logique de la dictature du prolétariat, de la nationalisation des moyens de production et de l'expropriation des grandes entreprises.

Voici ce que dit à ce sujet un communiste notoire, ancien représentant des Soviets en Lettonie M. Ganezki :

« La confiscation des propriétés seigneuriales ainsi que de toutes les grandes propriétés terriennes, la nationalisation des fabriques, des usines et des banques conduit tout naturellement à la nationalisation du commerce extérieur¹ ».

D'autre part, le monopole du commerce extérieur est indispensable à l'économie socialiste pour l'exécution de son plan économique rigide. Pour pouvoir, une année à l'avance, établir le chiffre de production de chaque branche de l'activité nationale, — il est indispensable de calculer préalablement la quantité de matières premières et de produits mi-ouvrés dont ces fabriques et usines auront besoin pour fonctionner. Autrement dit, il est indispensable de fixer simultanément le plan général des importations.

Parallèlement en évaluant le chiffre de la production agricole et industrielle, et, en en déduisant les quantités nécessaires à la consommation intérieure, le gouvernement obtient le plan général des exportations prévues.

Or, pour réaliser exactement ces plans d'exportation et d'importation, il est indispensable de créer le monopole d'Etat du commerce extérieur.

Voici, donc, des considérations qui, au point de vue de la politique intérieure, militaient en faveur du monopole du commerce extérieur.

b) Mais sur le plan international, il y avait d'autres considérations, aussi impérieuses : le monopole du commerce extérieur devait constituer une arme puissante, tant défen-

l'universalité des fonctions de l'Etat et de la conception politique particulière du gouvernement soviétique. Nous estimons, cependant, que l'étude successive des objectifs politiques et économiques est susceptible de rendre la question plus claire.

I. J. Ganezki, « La politique de l'U.R.S.S. en matière de commerce extérieur », *Voprossy torgovli*, Moscou, novembre-décembre 1927, p. 89.

sive qu'offensive pour lutter contre le monde capitaliste¹.

Le gouvernement soviétique peut, en effet, utiliser le monopole du commerce extérieur à des fins politiques et ne manque pas d'ailleurs de le faire. Pour atteindre certains avantages d'ordre diplomatique ou politique, il n'hésite pas parfois à consentir des sacrifices économiques; aussi renonce-t-il parfois à passer des commandes à certains fournisseurs, pour les transférer à des Etats, dont il désire obtenir des concessions politiques².

L'exemple suivant illustre bien cette idée : en mai 1924, alors que des perquisitions furent opérées à la représentation commerciale à Berlin, le gouvernement soviétique cessa immédiatement tous pourparlers en cours avec les firmes allemandes, allant jusqu'à dénoncer des contrats déjà passés.

Le même fait se produisit, au lendemain des perquisitions opérées à la Société Arkos à Londres.

La possibilité de se servir du monopole du commerce soviétique pour des fins politiques a été mise en évidence par M. Piatakov, président de la commission des plans d'Etat, dans le discours qu'il prononça le 5 avril 1929, à l'occasion de la réception de la délégation industrielle britannique :

« Tant que nos relations avec la Grande-Bretagne ne sont point régularisées, l'importation par la Russie de produits anglais sera réduite au strict minimum, aux quantités strictement indispensables. Nous ne passerons nos commandes à la Grande-Bretagne qu'occasionnellement. Nos commandes et nos achats seront réservés à l'Angleterre dans la mesure seulement, où, par suite

1. « La tentative de la bourgeoisie occidentale pour nous entourer d'un cercle de fer, au moyen d'un blocus économique et commercial, ne présente pas, au bout du compte, de gros dangers; elle est condamnée à un échec inévitable, car nous opposons à l'Europe capitaliste un front unique et avons, grâce au monopole de notre commerce extérieur, la possibilité de porter, à tout moment, notre effort sur le point le plus faible du front ennemi, brisant de la sorte le cercle du blocus ».

L. B. Krassine, *op. cit.*, p. 256.

2. Le monopole du commerce extérieur est utilisé « comme une arme avec laquelle le gouvernement soviétique croit pouvoir frapper les pays étrangers. Les considérations d'ordre international ont toujours prévalu sous ce rapport ». Haensel, *The economic policy of Soviet Russia*, London, 1930, p. 146. « Naturellement, les chefs communistes se servent du monopole du commerce extérieur, comme d'une importante arme politique. », *ibid.*, p. 163.

de certaines considérations, ils nous apparaîtront comme avantageux ou opportuns. »

« Par contre, si nous parvenons à réaliser un accord satisfaisant pour les deux parties... nous pourrions sans effort placer en Angleterre des commandes industrielles pour une somme de 150 millions de livres sterling... »

« Une vaste collaboration économique de la Grande-Bretagne avec l'U. R. S. S. en pleine évolution économique n'est possible qu'en rétablissant des relations diplomatiques normales entre nos gouvernements¹. »

B. Raisons d'ordre économiques

Quels sont les objectifs économiques du monopole du commerce extérieur ?

La protection de la jeune industrie de l'U. R. S. S., dont le développement est nécessaire pour assurer à l'U. R. S. S. son autonomie économique.

Mais si cette aspiration à l'autonomie économique et ce désir de protéger l'industrie soviétique contre la concurrence dangereuse de l'étranger peuvent être considérés comme formant les objectifs *économiques* du monopole du commerce extérieur, — ils n'en sont pas moins dominés par une préoccupation d'essence *politique*.

Le gouvernement soviétique et la presse ayant, à maintes reprises, affirmé leur conviction que tous les Etats capitalistes se sont assigné pour but « la destruction du seul Etat prolétarien », — la tâche immédiate de l'U. R. S. S. consiste donc à en assurer la sécurité.

En conséquence, l'idée essentielle du premier plan quinquennal ainsi d'ailleurs que du second (quoique moins nettement accusée), — c'est la nécessité absolue de développer à tout prix l'industrie lourde, sans ménager ni efforts ni sacrifices, en prévision d'une guerre possible².

1. *Pravda*, 6 avril 1929, n° 79 (4213).

2. Voici un passage du discours de Staline, prononcé au Comité exécutif à Moscou, le 7 janvier 1933, où, parlant de la réalisation du plan quinquennal dans une proportion de 93,7 % et de sa non-exécution dans une proportion de 6,3 %, Staline dit : « Cela provient de ce que, par suite de l'hésitation des Etats voisins à signer avec nous des pactes de non-agression, et en raison des complications en Extrême-Orient, nous fûmes obligés de transformer au plus vite, dans un but de Défense nationale, une série de nos fabriques en usines modernes d'armes défensives. »

M. Hoetsch observe avec raison, en commentant ce discours dans les cahiers de l'*Osteuropa*, que « jamais l'importance du plan quinquennal pour

Le gouvernement et la presse soviétiques sont convaincus que l'autonomie économique de l'U. R. S. S. lui est absolument indispensable pour résister à une agression éventuelle. Le second plan quinquennal, bien que dans une mesure moindre que le premier, poursuit le développement de l'industrie lourde¹.

M. Mikoïan, alors qu'il était encore commissaire du peuple pour le Commerce, reconnut ce fait avec une entière franchise.

Il écrivait en effet :

« Au cours de l'exercice 1927-1928, 88% des marchandises importées étaient composées de machines, d'outillage technique, de produits mi-ouvrés. 12% seulement étaient composés de produits destinés à la consommation. L'effort maximum consacré à l'industrie soviétique et à l'économie rurale en voie de réorganisation, constitue la base de notre politique commerciale... Il est évident que, pour empêcher *qu'en cas de blocus économique ou d'agression armée* l'économie nationale de l'U. R. S. S. ne soit désorganisée, il importe avant toute chose de développer la fabrication de machines et la transformation de matières premières qu'on peut se procurer dans notre pays et qui pourront alimenter notre industrie. L'industrialisation de notre pays, toute la réorganisation de notre économie doivent, étant donné notre ambiance capitaliste, tendre à relâcher notre dépendance du marché mondial et à assurer l'indépendance, l'autonomie économique de l'Union soviétique² ».

l'industrie de guerre, pour la défense et la sécurité de la Russie ne fut exprimée officiellement, de façon aussi nette ». *Osteuropa*, février 1933, Cahier n° 6, p. 295-296.

1. « La réalisation du plan quinquennal russe nous apparaît en premier lieu, comme un danger économique, mais si nous l'examinons de plus près, nous nous apercevons qu'il constitue surtout un danger militaire. » Frédéric Eccard, *Caractère militaire du plan quinquennal*, Paris, 1932, p. 3.

2. Mikoïan, *op. cit.*, p. XXVII.

Certains économistes soviétiques tiennent à souligner que l'U. R. S. S. ne poursuit que la réalisation de l'indépendance économique, mais non pas l'isolement.

Ainsi, dans la revue *Sowjetwissenschaft und Aussenhandel*, 1933, n° 6, dans l'article « Wirtschaftliche Unabhängigkeit oder Autarkie ? », nous lisons sous la signature de B. R. le passage suivant :

« L'indépendance économique d'un pays consiste dans la faculté pour lui de se protéger par ses propres moyens et d'être sur le terrain économique, armé contre toutes les offensives. Mais cette indépendance qui est déjà réalisée intégralement par la France et qui est sur le point de l'être par l'U. R. S. S. ne doit pas non plus être un synonyme de l'isolement économique. L'U. R. S. S. n'a jamais poursuivi une politique d'isolement ».

L'auteur de cet article oppose à la devise de l'indépendance économique

Plusieurs économistes non-soviétiques ont cependant reconnu qu'au lendemain de la Révolution de 1917 le monopole du commerce extérieur constituait une mesure conservatoire absolument indispensable.

Voir dans ce sens Kaulbars¹, Seraphim², Jéramec³.

D'autres auteurs, par contre, estiment que le monopole du commerce extérieur, demeure même *actuellement* indispensable pour l'U. R. S. S.⁴.

Toutefois, la plupart des économistes allemands estiment qu'en adoptant le monopole du commerce extérieur, la Russie soviétique n'a fait que poursuivre la politique économique du précédent régime. M. Seraphim, à ce propos, s'explique ainsi :

« La suprématie de l'économie étatisée, la politique commer-

de l'U. R. S. S. la devise « capitaliste » de l'autarchie. Alors que la première réserve pour l'avenir des possibilités d'une intensification des échanges dans le monde, la deuxième, toujours suivant l'auteur, ne peut que précipiter la rupture des relations économiques.

Cette thèse est sujette à caution. En définitive, aucun pays du monde ne recherche son isolement qui, en soi, n'offre aucun avantage économique. Mais la tendance à l'autonomie économique, indépendamment des mobiles qui la déterminent, constitue l'étape première dans la voie de l'isolement qui, parfois, ne saura demeurer strictement économique. *A fortiori* serait-il téméraire d'y entrevoir des possibilités pour « une intensification des échanges dans le monde ».

1. « Les dures conditions du traité de Brest-Litovsk, qui réduisirent presque à néant la protection douanière, forcèrent le gouvernement soviétique à prendre des mesures énergiques pour réagir ».

Kaulbars, *Aussenhandelssystem Sowjet-Russlands*, Königsberg, 1926, p. 45.

2. «... Il est hors de doute que *tout* (souligné dans le texte) gouvernement russe, même un gouvernement bourgeois, eût, dans les conditions économiques de l'après guerre emprunté dans sa politique commerciale des voies analogues » (monopole du commerce extérieur). Seraphim, *Treibende Kräfte der Handelspolitik im zarischen und bolschewistischen Russland*, Berlin, 1926, p. 6.

3. Dans le même sens : voir Jéramec qui, parlant de la situation de la Russie, au lendemain de la paix de Brest-Litovsk, écrit : « Cette situation contraind la Russie à rendre ses frontières imperméables au passage des denrées de consommation, par crainte de la famine, au passage des matières premières, à cause du besoin impérieux de retenir à l'intérieur les produits indispensables à l'industrie ». Jéramec, *Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique*, Paris, 1928, p. 73.

4. Ainsi, le Dr Karl Mainz déclare que «... le monopole du commerce extérieur de l'U. R. S. S. constitue, dans le cadre de l'économie soviétique, une nécessité politique et économique... »

Dans son ouvrage, M. Mainz cite, d'autre part, un passage d'une conférence du professeur Preyer disant que « n'importe quel gouvernement en Russie, même partant des principes diamétralement opposés, eût été amené à conserver, sous une forme ou une autre, l'institution du monopole du commerce extérieur ». *Die Auswirkungen des Aussenhandelsmonopols der U. R. S. S. auf die Deutsch-Sowjetrussischen Wirtschaftsbeziehungen*, Berlin, 1930, p. 171-172.

cial, le monopole même du commerce extérieur, sont des phénomènes qui aux époques antérieures furent coutumiers à l'économie russe dans la même mesure où ils apparaissent comme caractéristiques pour l'Union soviétique d'aujourd'hui. Nous nous trouvons en présence d'une remarquable continuité dans le choix de procédés économiques¹. »

M. Karl Mainz², Preyer³, Eckardt⁴ partagent entièrement cette manière de voir.

Au reste, ces opinions ne font que refléter la thèse allemande, sur laquelle nous aurons encore l'occasion de revenir au sujet des traités de commerce de l'U. R. S. S. avec les pays asiatiques. Cette thèse qui, en Allemagne, compte de très nombreux adeptes, consiste à dire que la politique de l'U. R. S. S. n'est que la continuation de celle de la Russie des tzars. Nous nous sommes efforcés de démontrer, par contre, que les buts, tant dans le domaine politique que dans le domaine économique, que poursuivait le gouvernement soviétique en décrétant le monopole du commerce extérieur — étaient spécifiques pour le régime soviétique.

Etant donné la grande importance que le gouvernement soviétique a toujours attachée au monopole du commerce extérieur, — il n'est point étonnant qu'il se soit toujours efforcé de faire reconnaître cette institution par les Etats contractant avec lui.

Cette reconnaissance est exprimée différemment suivant les traités.

Ainsi, l'article 2 de l'accord préliminaire entre le Danemark et la république des Soviets du 23 avril 1923

1. *Op. cit.*, p. 7.

2. « ... L'actuelle méthode de la politique commerciale russe ne constitue pas une rupture avec le passé, mais, bien au contraire, ne fait que continuer en ligne droite la politique anciennement suivie. » Mainz, *op. cit.*, p. 38-39.

3. « La politique économique de la Russie n'a point varié, en ce qui concerne ses lignes essentielles, depuis 60 ans. L'Etat est le maître de l'économie qu'il asservit et utilise, conformément à ses besoins; tout est subordonné aux besoins de l'Etat. Le monopole du commerce extérieur est la conséquence forcée de la conjoncture économique de l'U. R. S. S. », Preyer, cité d'après Mainz, *op. cit.*, p. 171.

4. « Aucun Etat de l'Europe n'est resté aussi fidèle à sa structure, à sa manière d'être, aux méthodes spéciales de son commerce, que l'Etat moscovite au cours de ces quelques six cents années », Eckardt, cité d'après Seraphim, *op. cit.*, Berlin, 1926, p. 7.

stipule que le commerce entre les deux parties « *s'effectuera conformément à la législation en vigueur dans chaque pays*¹ ».

L'article 1^{er} de l'accord commercial entre la Suède et l'Union des républiques socialistes soviétiques du 15 mars 1924 est presque identique. Il parle « *des échanges qui s'effectueront conformément à la législation en vigueur dans chaque pays*². »

L'accord italo-soviétique du 7 février 1924, reconnaît également le monopole du commerce extérieur. Il le fait dans ces termes : « *Vu que l'exercice du monopole du commerce extérieur en U. R. S. S. appartient à l'Etat* » (Art. 8).

Il en est de même encore pour le traité anglo-soviétique (non ratifié) du 8 août 1924, dont le texte est similaire.

L'article 10 de l'accord russo-persan du 3 juillet 1924 stipule que « *chaque partie contractante se servira pour son commerce extérieur du système qu'elle considère comme le plus opportun* ».

Dans le traité de commerce avec la Norvège du 15 décembre 1925, la reconnaissance du monopole du commerce extérieur soviétique est exprimée d'une façon très nette :

« *La représentation commerciale de l'Union des républiques soviétiques socialistes exerce le monopole du commerce extérieur, appartenant d'après les lois de l'Union, au Gouvernement* » (Art. 4, alinéa 1)³.

Le texte de l'article premier de l'arrangement économique avec l'Allemagne du 12 octobre 1925 rappelle celui de l'accord italo-soviétique. Il est ainsi conçu :

« *En vue de l'exercice du monopole du commerce extérieur une délégation commerciale, ayant son siège à Berlin, sera adjointe à l'ambassade de l'U. R. S. S. auprès du Reich allemand*⁴ ».

1. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 16.

2. *Ibidem*, vol. XXV, p. 252.

3. *Ibidem*, vol. XLVII, p. 9.

4. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LIII, p. 99.

Dans le traité russo-letton du 2 juin 1926 nous trouvons la clause suivante, qui rappelle le traité russo-norvégien :

« Pour réaliser le monopole du commerce extérieur qui d'après les lois de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, appartient au Gouvernement de l'Union... » (Art. 5).

Il en est de même pour le traité russo-esthonien du 17 mai 1929¹.

« Pour exercer le monopole du commerce extérieur qui, d'après les lois de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, appartient au Gouvernement de l'Union »... (Art. 17).

Cette rédaction contenant une reconnaissance du monopole du commerce extérieur quelque peu voilée, semble avoir été adoptée par la plupart des Etats ayant conclu des traités de commerce avec l'U. R. S. S.

L'accord commercial anglo-soviétique du 16 février 1934 (Art. 5, al. 1) ne fait que reproduire mot par mot la clause contenue dans l'article 2 de l'accord commercial du 16 avril 1930 :

« Etant donné qu'en vertu des lois de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, le commerce extérieur de l'Union constitue un monopole d'Etat, — le Gouvernement de S. M. dans le Royaume-Uni convient d'accorder au Gouvernement de l'U. R. S. S le droit d'établir à Londres une délégation commerciale². »

Enfin, dans l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934, nous lisons :

« Le commerce extérieur constituant d'après les lois de l'U. R. S. S. un monopole d'Etat, le Gouvernement français reconnaît au Gouvernement de l'U. R. S. S le droit d'avoir à Paris une représentation commerciale attachée à l'ambassade de l'U. R. S. S. et destinée à assurer l'exercice en France de ce monopole » (Art. 1 de la III^e partie).

1. *Ibidem*, vol. XCIV, p. 323.

2. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CI, p. 409.

L'accord franco-soviétique rompt donc avec la formule quelque peu vague dont on s'est servi dans la plupart des traités pour la reconnaissance du monopole du commerce extérieur soviétique. Il précise, dans la clause précitée, que la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France « *est destinée à assurer l'exercice en France de ce monopole.* »

CHAPITRE III

PROCEDES EMPLOYES PAR L'U. R. S. S. POUR LA REGULARISATION DE SON COMMERCE EXTERIEUR.

Pour régulariser le commerce extérieur, le gouvernement soviétique a recours à cinq procédés :

1° L'élaboration d'un plan pour l'exportation et l'importation,

2° Le système des contingentements;

3° Le régime des licences;

4° Les tarifs douaniers;

5° Les accords commerciaux et les traités de commerce.

Les quatre premiers forment des mesures prises à l'intérieur du pays, les accords et traités de commerce sont des procédés internationaux.

Nous allons passer successivement en revue ces divers procédés.

Section I. — Mesures prises à l'intérieur du pays

1. — *Le plan pour l'exportation et l'importation*

Ce plan ne constitue qu'un chapitre du plan général économique de la Russie soviétique qui, jusqu'en 1927, était élaboré chaque année pour l'exercice en cours. En 1927, fut élaboré le premier plan quinquennal (*Piatiletka*).

Il avait pour objet principal le développement de l'industrie lourde en Russie; nécessairement, il comprenait un plan d'importation qui devait permettre l'équipement de cette industrie lourde,

Le plan pour l'exportation et l'importation fixe :

1^o La quantité approximative de produits devant être exportés pour l'exercice suivant. Pour l'évaluation, on déduit de la production escomptée, le chiffre prévu pour la consommation intérieure.

2^o La quantité approximative de produits devant être importés. Pour l'évaluation, on se base sur l'estimation des besoins de l'industrie, d'après le plan économique général et on en déduit la production escomptée du pays.

2. — *Contingentements.*

Au cours des premières années du développement du commerce extérieur de l'U.R.S.S, le plan pour l'exportation et l'importation se contentait de tracer des directives économiques, sans entrer dans des détails pour chaque branche de production.

Mais le décret du 12 avril 1923 contingente déjà de nombreuses catégories de marchandises, tant à l'exportation qu'à l'importation.

Dans les contingentements à l'exportation, on distingue des contingentements fixes et des contingentements variables. Tous les produits de première nécessité font partie de la première catégorie.

Quant à l'importation, elle est rigoureusement réglementée à l'avance, sans modifications possibles au cours de l'exercice, afin d'éviter que des branches secondaires de la production ne soient équipées au détriment de branches présentant un caractère vital pour l'économie générale.

3. — *Licences.*

De l'avis des économistes soviétiques¹, le système des licences est le plus efficace pour le contrôle et la régularisation du commerce extérieur. Ce contrôle ne s'étend pas seulement à la totalité de marchandises devant être importées, mais aussi aux organismes chargés de réaliser ces opé-

1. Kauffmann, *op. cit.*, p. 32.

rations. Ces organismes, au cours de la NEP, ainsi qu'on a pu voir précédemment, se répartissent en cinq catégories : 1° Les *Gostorg*; 2° Les Sociétés Coopératives; 3° Les Sociétés mixtes; 4° Trusts pour certaines branches de la production; 5° Parfois aussi certains particuliers.

Ces organismes sont loin de jouir des mêmes droits et prérogatives. Le système des licences permet de répartir entre eux les opérations d'importation et d'exportation.

Il donne le moyen de veiller à ce que ces divers organismes n'abusent point de leur droit d'achat et de vente sur les marchés étrangers au détriment du plan d'exportation et d'importation.

Nous verrons plus loin¹ que la Russie soviétique a apporté par la suite de nombreuses dérogations au système des licences au profit de la Perse, de la Turquie, de la Chine, de la Mongolie et d'autres voisins orientaux.

Seules, certaines marchandises de peu de valeur qui se trouvent en abondance sur le marché intérieur et dont on cherche à encourager l'exportation sont soustraites au régime des licences. Ce sont les fruits (frais, conserves de fruits, fruits confits), baies, miel, champignons, levain, bougies, etc...²

Toutefois, il est à noter que même pour ces produits soustraits à la formalité des licences, l'exportation ne peut s'effectuer que par l'entremise d'organismes autorisés à faire du commerce extérieur.

4. — *Les tarifs douaniers.*

La question des tarifs douaniers et de leurs rapports avec le monopole du commerce extérieur a été l'objet de plus vives controverses dans la presse soviétique. Cette question n'a été définitivement tranchée qu'au cours du XII^e Congrès du parti communiste.

Trois doctrines avaient chacune leurs défenseurs parmi les économistes soviétiques et les membres du gouvernement :

1° Les partisans des tarifs douaniers qui proposaient

1. Voir section suivante : « Clause asiatique ».

2. Voir nomenclature complète de ces marchandises (44 produits), dans Lorenz, *Handbuch des Aussenhandels und Verkehrs mit der U. R. S. S.*, Berlin-Grunewald, 1930, p. 169-170.

de substituer au monopole du commerce extérieur une forte protection douanière.

2° Les partisans de la coexistence des deux systèmes.

3° Les adversaires des tarifs douaniers qui prétendaient que le monopole du commerce extérieur constituait à lui seul une garantie suffisante.

La lutte était vive, surtout entre partisans des deux premiers systèmes.

La question a été tranchée par Lénine qui, dans un article du 13 décembre 1922, a vivement critiqué les idées émises par un économiste communiste, partisan du régime protectionniste à outrance et adversaire du monopole du commerce extérieur.

Dans l'article en question, Lénine écrit :

« C'est sa principale erreur, erreur purement théorique d'ailleurs, car nulle politique douanière ne peut être effective à une époque d'impérialisme et de différence monstrueuse entre pays misérables et pays incroyablement riches. Il (l'économiste en question) se réfère à la protection douanière sans se rendre compte que dans les conditions données, n'importe lequel d'entre les pays industriels riches, peut briser cette protection douanière. Il lui suffira pour cela d'accorder une prime à l'exportation des marchandises dont l'importation en Russie est soumise à un tarif douanier. N'importe lequel des pays industriels dispose pour cela de plus d'argent qu'il n'en faut, et cette mesure aurait pour résultat de briser indubitablement notre industrie nationale¹. »

En raison de ces considérations, Lénine arrive à cette conclusion que « ce n'est que dans le monopole du commerce extérieur que nous pouvons trouver ce rempart qui nous permettra, malgré la concurrence étrangère, de ressusciter notre industrie². »

Aux adversaires du monopole du commerce extérieur qui estimaient qu'il empêchait d'intensifier la circulation des marchandises sur le marché intérieur, Lénine répondait que ce danger était évité par la création de sociétés mixtes.

« Ces sociétés mixtes ont précisément pour objet exclusif l'intensification de la circulation, tout en maintenant la pro-

1. L. B. Krassine, article « Vladimir Illitch (Lénine) et le monopole du commerce extérieur », *op. cit.*, p. 51.

2. *Ibidem*.

tection de notre industrie russe et, cela d'une façon réelle et non fictive comme c'est le cas de la protection douanière seule.

» Le système des sociétés mixtes est le seul système susceptible de réellement améliorer l'appareil défectueux du N. K. V. T. (Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur), car, dans ce système le négociant étranger et le commerçant russe travaillent côte à côte.

» Si nous ne parvenons même pas avec un tel système à apprendre à nous perfectionner, alors c'est à croire que notre peuple est un peuple d'incorrigibles imbéciles¹. »

Cet article de Lénine a exercé une influence décisive et au cours du XII^e Congrès du parti communiste auquel Lénine ne put d'ailleurs assister, par suite de maladie, la question du monopole du commerce extérieur n'a plus soulevé de contestations.

Dans la résolution du Congrès, le monopole du commerce extérieur est confirmé définitivement. Il est dorénavant considéré comme le principe fondamental de la politique commerciale des Soviets.

Restait, cependant, à résoudre la question des tarifs douaniers en général, étant donné le système du monopole du commerce extérieur².

1. *Ibidem*.

2. La plupart des économistes allemands, notamment, estiment que l'adoption d'un système de protection douanière est complètement superflue, en raison du monopole du commerce extérieur.

M. Kaulbars (*Das Aussenhandels-System Sowjet-Russlands*, Königsberg, 1926, p. 16), écrit : « La raison du maintien des douanes alors qu'il y a monopole du commerce extérieur est impossible à comprendre. L'industrie nationale est protégée d'une façon beaucoup plus efficace par le monopole que par les régimes douaniers. Il ne peut pas davantage se justifier pour des raisons financières, étant donné que l'Etat, est, pour ainsi dire, le seul acheteur et pourrait se procurer des avantages financiers par un moyen plus simple ».

Un autre économiste allemand admet que l'adoption de tarifs douaniers puisse valoir à l'U. R. S. S. certains avantages de la part des Etats avec lesquels le gouvernement soviétique a conclu des traités de commerce, sur la base du régime de réciprocité. Mais si l'abaissement des tarifs de la part des pays capitalistes correspond à un fait réel, l'abaissement des droits douaniers soviétiques, par contre, n'est qu'une simple clause de style, étant donné que la Russie des Soviets dispose du fait du monopole, d'une arme susceptible de réduire à néant toutes ces faveurs (Dr Karl Mainz, *op. cit.*, p. 171.)

Enfin, M. Lorenz, à son tour, estime étrange qu'un Etat qui a réalisé le monopole du commerce extérieur ait éprouvé le besoin de se protéger au moyen de tarifs douaniers élevés. Il trouve, cependant, une explication dans le désir du gouvernement soviétique de diminuer, au moyen de tarifs à l'importation, la trop grande différence des prix entre les produits de l'industrie soviétique et les produits étrangers (*op. cit.*, p. 198).

On résolut toutefois de maintenir le système de tarifs douaniers à titre de complément au monopole du commerce extérieur.

Ils devaient servir, suivant l'expression imagée d'un économiste soviétique, « de tranchée de deuxième ligne ».

Le gouvernement soviétique, en maintenant les tarifs des douanes, avait voulu :

1° Régulariser les prix sur le marché intérieur. Il était à craindre en effet, qu'en l'absence de ces tarifs, les organismes autorisés à faire des opérations de commerce extérieur ne s'appliquent à réaliser des bénéfices excessifs.

2° D'autre part, par le jeu des tarifs douaniers, l'Etat avait la possibilité :

a) de favoriser l'achat des produits soviétiques au lieu de produits étrangers.

b) d'offrir de meilleures conditions aux produits estimés utiles pour l'économie nationale et des conditions moins favorables pour des produits moins utiles, mais offrant une marge de bénéfices plus large aux organismes importateurs.

De toutes façons, le régime de tarifs douaniers de l'U.R.S.S. ne présente aucun intérêt pratique pour les industriels étrangers, étant donné que :

1. Le seul acheteur possible, en raison du monopole du commerce extérieur, — c'est l'Etat soviétique agissant par l'intermédiaire des organismes autorisés.

2. La plupart des achats et des commandes sont effectués par les représentations commerciales et les autres organismes autorisés suivant la règle généralement établie, franco-fabrique (et seulement dans de rares cas franco-port de chargement).

Dans les cas où les marchandises sont expédiées par les producteurs étrangers eux-mêmes (expositions, foires, messes) elles ne sont point frappées de droits de douane.

En résumé, la question des tarifs douaniers n'offre, pour ainsi dire, aucun intérêt pour le producteur étranger.

Section II. — Accords commerciaux et traités de commerce

La conclusion de traités de commerce constitue le cinquième et dernier moyen pour la régularisation du commerce extérieur de l'U.R.S.S.

La politique commerciale des Soviets diffère essentiellement suivant les pays avec lesquels ils entretiennent des relations.

Il faut noter en premier lieu la différence essentielle entre le groupe des pays européens et les pays limitrophes d'Asie, tels que l'Afghanistan, la Perse, la Turquie, la Mongolie et la Chine Occidentale.

D'autre part, parmi les pays européens, un traitement différent est réservé aux pays limitrophes qui, autrefois, avaient fait partie de l'ancien Empire de Russie.

Il nous faudra, par conséquent, distinguer dans l'étude des traités de commerce soviétiques :

1^o Les traités conclus avec des pays limitrophes d'Asie, traités dits « asiatiques » ou « orientaux ». La clause, accordant à ces pays un régime particulièrement favorable est connue sous le nom de « *clause asiatique* » ;

2^o Les traités conclus avec des pays qui, avant le 1^{er} août 1914, avaient fait partie de l'Empire Russe (*clause balte*) ;

3^o Traités avec tous autres pays (*clause de la nation la plus favorisée*).

I. — La clause asiatique.

D'après la thèse soviétique, le traitement de faveur à l'égard des pays limitrophes d'Asie s'explique à la fois par des considérations d'ordre politique et d'ordre économique.

L'argument politique consiste en ce fait que si les pays capitalistes d'Europe s'efforcent de freiner le développement économique de l'U. R. S. S., ne reculant pas devant l'éventualité d'un blocus économique ou même d'une intervention armée, pareil danger n'est nullement à redouter de la part des pays limitrophes d'Asie.

Quant à l'argument économique, il consiste à dire que les pays européens, avec leur industrie extrêmement puis-

sante constituent un grand danger pour la jeune industrie soviétique; or, il n'en est certainement pas de même pour les pays asiatiques qui ne peuvent songer à concurrencer l'industrie russe. Bien mieux, l'évident intérêt des pays asiatiques, comme c'est d'ailleurs celui de l'U. R. S. S., est d'aboutir à une étroite collaboration économique¹.

Nous trouvons cette double explication — politique et économique — de la politique commerciale des Soviets en Asie, chez tous les économistes de l'U. R. S. S.².

Cette tendance générale à accorder un régime de faveur aux pays asiatiques se fait jour non seulement dans la presse économique de l'U. R. S. S. mais est confirmée par des discours des membres du gouvernement, et par des ordres du jour votés par des organisations officielles.

Il est intéressant de citer à cet effet le discours de M. Froumkin, commissaire-adjoint pour le Commerce extérieur, prononcé à l'occasion de l'inauguration de la Chambre de Commerce russe pour les pays d'Asie, le 10 décembre 1922.

« Nos intérêts économiques, dit-il notamment, concordent avec ceux des peuples asiatiques. Nous considérons différemment les pays d'Orient et ceux de l'Occident. Par rapport à l'Occident, nous nous voyons contraints à prendre une série de sévères mesures pour défendre, — au moyen du monopole du commerce extérieur — , notre économie

1. Kaufmann, *op. cit.*, p. 34.

2. Ainsi, par exemple, M. Tchelzoff estime qu'il y a « unité d'intérêts politiques entre l'U. R. S. S. et les pays asiatiques par rapport au monde capitaliste. L'Etat soviétique... comme c'est naturel, témoigne sa sympathie à l'égard des pays asiatiques qui aspirent à se libérer de la pression impérialiste des Etats capitalistes; par conséquent, l'U. R. S. S. contribue dans toute la mesure du possible au développement économique et à l'accroissement des forces de production des pays asiatiques ».

Mais, d'autre part, il y a des considérations économiques qui corroborent cette attitude de l'U. R. S. S. à l'égard de ses voisins orientaux :

«... La production des pays asiatiques, tant dans le domaine de l'industrie que dans celui de l'économie rurale, ne peut concurrencer l'U. R. S. S. ni par la qualité de sa production, ni sous le rapport de ses possibilités d'écoulement. D'autre part, l'U. R. S. S. a toutes les raisons d'espérer une pénétration intensive de ses produits industriels dans les pays d'Orient, dont les marchés ont de tous temps été largement ouverts à nombre de produits soviétiques. Par ailleurs, l'U. R. S. S. a intérêt à importer certaines matières premières des pays asiatiques (fibre, coton, laine, soie, etc...); la culture de ces produits n'étant pas suffisamment développée dans les pays d'Union soviétique, celle-ci doit les comprendre dans la liste des marchandises à importer ». Voir Tchelzov, *Voprossy Torgovli*, Moscou, avril 1929.

nationale et empêcher qu'on ne nous « colonise » pour « bazarder » ensuite nos stocks de matières premières; il n'en est plus de même, par contre, pour nos voisins orientaux, à l'égard desquels nous ferons preuve de la plus grande bienveillance, afin d'organiser au plus vite les échanges entre ces pays et nos Républiques soviétiques. »

Plus tard, notamment en janvier 1924, le commissaire, du peuple pour le Commerce extérieur, Krassine, au cours du II^e Congrès des représentants plénipotentiaires du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur, déclara que les intérêts de l'U. R. S. S. en Asie ne peuvent, en aucune façon, se trouver en conflit avec les intérêts économiques des peuples d'Asie.

« Nous sommes, a-t-il même ajouté, intéressés au plus haut point au développement de la civilisation orientale, au développement politique et économique de l'Orient, car notre propre industrie et notre commerce ne peuvent que bénéficier de tout accroissement des forces productrices de l'Orient. »

L'ordre du jour adopté par le Congrès, après le discours de Krassine exigeait, à son tour, que « des conditions spéciales fussent accordées au commerce avec l'Orient, conditions nettement distinctes de celles faites à l'Occident¹ ».

En application de ces principes, une série de mesures fut prise. Dès l'automne 1922, les négociants des pays limitrophes en Asie obtinrent des privilèges provisoires aux foires de Bakou et de Nijni-Novgorod. Ces privilèges les soustrayaient à l'obligation de demander des licences d'importation ou d'exportation pour de nombreuses catégories de marchandises. Ils avaient le droit de commercer librement sur toute l'étendue du territoire de l'Union soviétique.

Ainsi, par exemple, en vertu du décret en date du 29 mars 1923 du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur (n^o 58, complété par les circulaires n^o 61 du 31 mars 1923, n^o 150 du 30 juillet 1924, et n^o 225 du 24 novembre 1924) de nombreuses catégories de marchandises d'origine persane (produits agricoles et de fabrication arti-

1. Danzig, *Vnechniaia Torgovlia*, 1927, n^o 2-3, p. 220.

sanale) furent autorisées à être importées en U. R. S. S. sans licences, ni contingentement.

Les licences à l'exportation pour toutes les marchandises soviétiques à destination de la *Perse*, furent également abolies à l'exception bien entendu de marchandises dont l'exportation est défendue par la loi. Cette exception s'étend au blé en grains, farines de toutes sortes, métaux, sucre, naphte, pour lesquels comme auparavant, une licence à l'exportation est nécessaire.

* Puis, on voit se succéder une série de mesures analogues : un décret pris en Conseil des Commissaires du Peuple (en date du 29 mars 1924) supprime les licences à l'importation pour les matières premières et objets d'alimentation provenant de *Mongolie*. Il en est de même pour des marchandises soviétiques à destination de ces pays.

En ce qui concerne la *Turquie*, la licence à l'importation est supprimée par décret du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur en date du 31 janvier 1924, n° 11, complété par décret n° 193 du 10 octobre 1924 de la même année.

Mais l'exportation et la vente libre sur le marché russe des marchandises turques exportées en vertu de ces décrets était tolérée seulement jusqu'à concurrence de 20.000 livres pour chaque marchand turc, chiffre qui devait être confirmé par un certificat du chef de la représentation commerciale en Turquie. Quant aux marchandises en excédent, leur vente était soumise aux règlements habituels.

Par la suite, notamment en mars 1925, certaines catégories de matières premières et de produits d'alimentation sont librement admises. Mais, dès le 19 février 1924, l'admission temporaire (jusqu'au 1^{er} juillet) de gros bétail et de chevaux est autorisée.

Le 23 octobre 1925, les licences à l'exportation pour les marchandises à destination de l'*Afghanistan*, sont abolies.

Au nombre de mesures spéciales prises pour encourager les échanges commerciaux avec les pays d'Asie, il importe de noter la « ristourne de l'accise » sur toutes les marchandises frappées de cet impôt, dans le cas de l'exportation ;

d'autre part, on accorde une prime spéciale à l'exportation à l'étranger¹.

Ainsi le régime de faveur établi à l'égard des pays asiatiques peut être ramené à deux séries de mesures :

a) Suppression en grande partie des licences à l'importation et à l'exportation ;

b) Simplification des opérations d'importation et d'exportation et transfert du centre de réalisation de ces opérations des marchés extérieurs sur le territoire même de l'U. R. S. S.

Le commerce de l'U. R. S. S. avec les pays limitrophes d'Asie se poursuit sur ces bases jusqu'en 1926. A cette époque, la balance de commerce devient nettement défavorable pour l'U. R. S. S.

Le tableau des exportations et des importations soviétiques pour les exercices 1924-1925 et 1925-1926, donnera un aperçu de la situation du commerce soviétique avec les pays d'Orient à cette époque² :

En mille roubles.

	Perse		Turquie		Afghanistan		Chine		Mongolie	
	1924-1925	1925-1926	1924-1925	1925-1926	1924-1925	1925-1926	1924-1925	1925-1926	1924-1925	1925-1926
Exportations de l'U. R. S. S. .	28.670	35.129	10.042	17.661	478	2.541	2.611	6.082	2.769	3.680
Importations en U. R. S. S. .	52.136	43.943	3.386	9.837	1.641	3.271	4.535	10.331	3.583	3.740

On voit donc que sauf pour la Turquie la balance de commerce de l'U. R. S. S. était déficitaire par rapport à tous ses voisins de l'Est.

Or, en ce qui concerne la Turquie elle-même, les chiffres donnés ci-dessus ne sont pas probants, étant donné que le chiffre d'exportation comprend des marchandises soviétiques en transit, expédiées via Constantinople dans d'autres pays.

Cette situation ayant inspiré de vives inquiétudes aux dirigeants soviétiques — ceux-ci résolurent de modifier quelque peu leur politique économique en Asie.

1. B. Danzig, *Vnechniaia Torgovlia*, 1927, n° 2-3, p. 220-221.

2. Kaufmann *op cit.*, p. 35.

L'amélioration de la situation en 1925-1926 est le résultat de mesures restrictives adoptées par l'U. R. S. S., au début de 1926.

De l'avis de M. Kaufmann, la balance de commerce défavorable trouve son explication dans le fait que le monopole de commerce extérieur ne jouait pas par rapport aux pays asiatiques.

Contrairement à ce qui se passait pour les pays européens, dont on ne pouvait importer des marchandises que dans les limites prévues par le plan d'équipement général de la Russie et par l'intermédiaire des représentations commerciales ou de quelques organismes strictement délimités, — les pays d'Orient jouissaient d'un régime de faveur spécial et les négociants asiatiques pouvaient écouler librement leurs produits sur tout le territoire de l'U. R. S. S.

D'autre part, en 1924-1925, les marchandises soviétiques pouvaient difficilement soutenir la concurrence des pays européens en Asie.

Ce sont les raisons qui expliquent le décalage entre les importations et les exportations de l'U. R. S. S. par rapport aux pays limitrophes d'Asie.

Afin de parer à cette situation, le gouvernement soviétique a adopté le principe de la « balance paritaire ». Les négociants asiatiques devaient prendre l'engagement de consacrer à l'achat de produits soviétiques toutes les sommes que la vente de leurs propres marchandises leur procureraient.

De plus, l'importation en U. R. S. S. des marchandises de provenance asiatique fut contingentée.

Toutefois, ces modifications ne donnèrent point, au cours de la première année, les résultats escomptés.

Les contingents étaient constamment modifiés, ce qui troublait toutes les prévisions des négociants. De plus, l'importation des marchandises était soumise à des formalités si tracassières, que les négociants accoutumés à commercer librement avec l'U. R. S. S. se découragèrent et cessèrent leurs exportations.

La répercussion sur l'importation fut désastreuse et en raison du principe de la balance paritaire, l'exportation

des marchandises soviétiques en ressentit, dans une égale mesure, le contre-coup.

Aussi, en 1927, le gouvernement soviétique décida-t-il d'apporter quelques modifications à sa politique économique en Asie.

1° Pour cela, premièrement, des contingents fixes furent établis, auxquels aucune modification ne put être apportée durant l'exercice annuel en cours.

De plus ces contingents étaient établis de façon à stimuler les exportations des pays limitrophes d'Asie à destination de l'U. R. S. S.

2. En second lieu, on simplifia les formalités auxquelles étaient soumises les importations en U. R. S. S. de marchandises d'origine asiatique. Ainsi, les licences délivrées par le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur furent remplacées par de simples certificats que les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger étaient autorisées à délivrer sur place.

Les commerçants turcs furent autorisés à pratiquer le *felucca trade*, c'est-à-dire obtinrent l'autorisation de faire transporter sur des felouques les marchandises à destination des ports de la mer Noire.

3° En troisième lieu, enfin, pour développer l'exportation des marchandises soviétiques, en Asie, le gouvernement affecta des crédits spéciaux, dont pouvaient bénéficier non seulement les organismes soviétiques, mais encore les négociants asiatiques.

Enfin, des traités de commerce furent conclus avec les deux principaux Etats, parmi les pays limitrophes d'Asie : la Turquie et la Perse.

A. Le traité de commerce avec la Turquie.

Le traité de commerce de l'U. R. S. S. avec la Turquie, qui fut conclu le 11 mars 1927, comprend deux parties essentielles.

La première comprend des paragraphes concernant les droits des particuliers et des personnes morales.

La presse soviétique de l'époque avait fait un accueil chaleureux à ce traité, estimant que le régime dont jouiraient sur le territoire de la République Turque les orga-

nismes soviétiques, serait assez analogue à celui qui y est accordé aux Sociétés commerciales, industrielles ou financières, des pays ayant obtenu la clause de la nation la plus favorisée.

Ainsi, les organismes économiques soviétiques devaient jouir du même régime que les personnes morales et les sociétés privées des pays les plus favorisés, bien que la nature juridique des institutions soviétiques soit nettement différente de celle des personnes morales des autres pays.

La deuxième partie du traité est réservée à la réglementation des conditions de commerce et de navigation entre l'U. R. S. S. et la Turquie.

Une rubrique est, notamment, consacrée au statut de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Turquie; une autre au transit des marchandises turques, via Batoum (Caucase) à destination des pays d'Asie.

En ce qui concerne le tarif douanier, l'U. R. S. S. obtint que la clause de la nation la plus favorisée soit appliquée à toutes ses importations en Turquie, alors que la Turquie ne pouvait se prévaloir de ce droit que pour l'importation en Russie de produits déterminés, dont la nomenclature fut annexée au traité.

B. Traité avec la Perse.

Le traité conclu entre l'U. R. S. S. et la Perse le 1^{er} octobre 1927, comprend plusieurs conventions. Outre le pacte de garantie et de neutralité qui présente surtout un intérêt politique, on y trouve un *Echange de notes concernant les relations commerciales de l'U. R. S. S. avec la Perse*.

Cet échange de notes qui tient lieu d'un accord commercial, accorde à la Perse le droit d'importer en U. R. S. S. librement, sans licences, toute une catégorie de marchandises, mais seulement jusqu'à concurrence d'une somme déterminée.

D'autre part, les importations des produits persans en U. R. S. S., doivent être rigoureusement compensées par des exportations des produits soviétiques, en Perse.

Enfin, condition qui présentait pour la Perse un intérêt primordial, l'U. R. S. S. consentit au libre transit de marchandises persanes sur le territoire soviétique, ainsi qu'au transit

des marchandises des Etats tiers à destination de la Perse.

Les dispositions relatives au libre transit découlent d'ailleurs du principe énoncé dans l'article 20 du traité russo-persan du 12 décembre 1921.

Cette clause, quoique réciproque, ne présente, en réalité, aucun intérêt pratique pour l'U. R. S. S., qui ne fait rien importer via la Perse; par contre, elle est essentielle pour la Perse, le transit via l'U. R. S. S. étant le moyen le plus économique pour l'importation de marchandises de l'Europe centrale.

Enfin, il convient de noter la convention douanière qui fut signée simultanément (1^{er} octobre 1927). Les parties contractantes s'accordent réciproquement le régime de la nation la plus favorisée, en ce qui concerne les tarifs douaniers. En outre, pour toute une catégorie de produits, dont la nomenclature est annexée au traité, les deux parties contractantes s'accordent mutuellement des réductions importantes sur les tarifs accordés aux Etats, bénéficiant du privilège de la nation la plus favorisée.

Quels étaient les résultats de la conclusion de ces traités pour le développement des relations commerciales de l'U. R. S. S. avec la Turquie et la Perse?

D'après les données du *Sovietskaïa Torgovlia*, organe officiel du commissariat du Commerce, le commerce de l'U. R. S. S. avec la Turquie qui se chiffrait en 1923-1924 par 6.005.000 roubles, atteignit, en 1924-1925 13.781.000 roubles². Après la conclusion du traité de 1927, le chiffre des opérations commerciales pour le seul exercice 1927-1928 atteint 29 millions de roubles. Pour toute une catégorie de marchandises, l'U. R. S. S. devint, sinon l'unique, du moins le principal client de la Turquie.

L'U. R. S. S. consommait toute la production de la Turquie, en oranges et citrons, 30 % de la quantité totale de matières tannantes exportées par la Turquie, plus de 15 % de sa production de coton. De son côté, l'U. R. S. S. exportait en

1. « Les parties contractantes s'accordent mutuellement le droit de transit pour les marchandises par la Perse ou par la Russie, vers les Etats tiers. Ces marchandises ne doivent pas être chargées de plus hauts tarifs que celles des nations les plus favorisées, à l'exception des nations alliées à la Russie ».

2. Ce chiffre est un peu supérieur à celui donné plus haut (v. tableau, p. 47) par Kaufmann qui l'évalue à 13.428.000 roubles.

Turquie de nombreux articles de première nécessité, tels que sucres, pétroles, etc...

Toutefois, les économistes soviétiques estimaient que le traité de 1927 vaudrait plus d'avantages à la Turquie qu'à l'U. R. S. S.

Ils s'appuyaient sur cet argument que les négociants turcs durant les années qui suivirent la conclusion du traité, exploitèrent leur droit de commercer librement sur tout le territoire de l'U. R. S. S., au détriment du commerce d'Etat soviétique : les négociants turcs préféraient, en effet, vendre leurs marchandises à des marchands particuliers qui sont devenus nombreux, lors du N. E. P. et non à des organismes de l'Etat, ce qui avait amené « la spéculation sur le marché et une hausse malsaine des prix ».

Ainsi, de l'avis des économistes soviétiques, ce traité avait été exceptionnellement favorable pour la Turquie, n'amenant, par contre, que des avantages infimes pour l'U. R. S. S.¹

Or, ces conclusions sont contredites par les statistiques douanières turques. Celles-ci, qui furent publiées dans une revue de langue anglaise, éditée en U. R. S. S.², nous montrent au contraire que les exportations soviétiques en Turquie dépassaient les importations.

(En millions de lres turques).

	Total des importations en Turquie	Importation des marchandises soviétiques en Turquie	Pourcentage des importations soviétiques par rapport à l'ensemble des importations	Chiffre global des exportations de la Turquie	Exportation des marchandises turques en U. R. S. S.	Pourcentage d'exportations turques en U. R. S. S. par rapport à l'ensem- ble des exportations turques.
1926	235	8,5	3,6 %	186	6,2	2,8 %
1927	211	6,9	3,3 %	158	6,2	4,0 %
1928	223	12,1	5,4 %	174	6,4	3,7 %
1929	256	16,2	6,4 %	155	5,4	3,5 %
1930	147	10,6	7,2 %	152	7,4	5,1 %

1. I. Guénine, *Sovietskaja Torgovlia*, Moscou, 1930, n° 5.

2. *Quarterly Review of U. R. S. S. Chamber of commerce*, 1931, n° 3-4.

D'autre part, alors que le chiffre des exportations de produits turcs à destination de l'U. R. S. S. reste stationnaire ou même fléchit pour tomber de 6.200.000 liras turques en 1927, et 6.400.000 en 1928, à 5.400.000 en 1929, le chiffre des exportations soviétiques en Turquie augmente dans une proportion considérable, passant de 6.900.000 liras en 1927 à 12.100.000 en 1928, et 16.200.000 en 1929. Un fléchissement a lieu en 1930, mais il s'agit d'une année de crise où le chiffre global des importations faites par la Turquie tombe de 256 millions de liras (en 1929) à 147 millions.

Les avantages réels en faveur de la Russie ressortent d'une façon plus évidente encore de la lecture du pourcentage des importations de marchandises soviétiques en Turquie, par rapport au chiffre global des importations.

En 1927 : 3,3 % contre 5,4 % en 1928, 6,4 % en 1929 et 7,2 % en 1930.

Par conséquent, il faut constater que les marchandises soviétiques conquièrent de plus en plus le marché turc.

En ce qui concerne la Turquie, par contre, elle voit fléchir le pourcentage de ses exportations à destination de l'U. R. S. S., par rapport au chiffre global de ses exportations (4 % en 1927, 3,7 % en 1928, 3,5 % en 1929).

Ce pourcentage n'augmente qu'en 1930 (5,1 %) en raison des efforts considérables faits par la Turquie pour améliorer sa balance commerciale par rapport à l'U. R. S. S.

Toutefois, malgré la balance de commerce favorable de l'U. R. S. S., de nouveaux pourparlers furent entamés sur les instances du gouvernement soviétique qui, le 16 mars 1931, aboutirent à la signature d'un nouveau traité. Ce dernier ne fut ratifié que le 10 septembre 1931, à Angora.

Le traité russo-turc de 1931 fixe le statut de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Turquie, confirme la clause de la nation la plus favorisée, délimite les droits des citoyens et des personnes morales ressortissant des deux pays contractants, fixe les tarifs pour transports par voie ferrée ou transports fluviaux, règle enfin la navigation, les tarifs douaniers, les impôts, taxes, etc.

Le traité introduit dans les relations commerciales entre les deux pays des certificats d'origine, dûment authentifiés.

Le traité en question contient, d'autre part, un paragraphe qui traite en détail la question du transit des marchandises de provenance turque, à travers le territoire de l'U. R. S. S., ainsi que le transit sur le territoire de l'U. R. S. S., de marchandises à destination de la Turquie, à condition que les pays expéditeurs aient conclu des accords avec l'U. R. S. S.

De plus, en raison de l'isolement de l'Anatolie orientale, l'U. R. S. S. autorise le libre transit de marchandises provenant des provinces occidentales de la Turquie, à destination de ses provinces orientales, et vice-versa, via Batoum.

En ce qui concerne les relations commerciales russo-persanes, elles ont sensiblement empiré en 1929 et en 1930, lorsque, par suite des efforts du gouvernement soviétique, les exportations soviétiques en Perse dépassèrent de beaucoup les importations persanes en U. R. S. S. Ce fait aggrava encore la situation économique de la Perse qui était déjà fort mauvaise et précipita la baisse de la devise persane (anciennement Kran, aujourd'hui Rial, rapport : 1 : 1) qui tomba de 0,39 Reichsmark en mars 1929 à 0,13 5/8 Reichsmark dans la deuxième moitié de 1932. Toutefois, des mesures sévères tendant à la stabilisation de la devise persane aux environs de 0,29 1/2 Reichsmark furent prises dès février 1930¹.

Ces mesures conduisent à l'introduction en Perse, le 21 mars 1931, du monopole du commerce extérieur réglementant sévèrement le commerce. La Perse réussit à rétablir une balance commerciale favorable, ce à quoi contribua — dans une notable mesure — la révision avantageuse pour la Perse, de la convention avec l'Anglo-Persian Oil Co. Le cours du rial s'est relevé et le monopole du commerce extérieur — qui n'avait été adopté qu'en tant que mesure de sauvegarde provisoire — fut abrogé.

Le 27 octobre 1931, nouveau traité avec l'U. R. S. S. Le principal intérêt qu'il présente, c'est d'avoir été conclu entre deux Etats ayant adopté le monopole du commerce extérieur.

1. Dr Hans Doevel, *Wirtschaftsdienst*, 29 septembre 1933.

En raison du monopole persan du commerce extérieur, les marchandises importées en Perse furent contingentées, mais l'U. R. S. S. obtint un quantum extrêmement favorable. Pour certaines catégories de marchandises, telles que le sucre, les allumettes, le naphthe, et ses sous-produits, l'U. R. S. S. réalisa un véritable monopole de fait (100 % des importations persanes), pour d'autres, comme le caoutchouc, 92 %, etc...

Le principe de la compensation pour les importations et les exportations des deux pays contractants est établi.

Toutefois, la presse économique allemande estime que ce traité est extrêmement avantageux pour l'U. R. S. S.¹.

Après l'abrogation du monopole du commerce extérieur en Perse — les exportations soviétiques en ce pays, malgré le traité, commencent à dépasser sensiblement le chiffre des importations. Cette situation mécontente vivement les milieux commerciaux persans qui organisent le boycottage des marchandises soviétiques. Le boycottage, déclaré en février 1933, est maintenu pendant six mois. L'U. R. S. S., à titre de représailles, ne délivre plus de licences pour le transit de marchandises persanes à destination de l'Europe centrale qui s'effectuait normalement via Batoum-Bakou-Pählevi et Batoum-Djulfä-Tabriz. Cette situation devient extrêmement dommageable pour la Perse. Le gouvernement persan exerce une pression sur les milieux commerciaux. Après de laborieuses négociations entre le ministre des Affaires étrangères de la Perse, M. Forughi avec les délégués des chambres de commerce persanes, le boycottage est levé. La Perse se voit contrainte à céder, sans avoir obtenu la moindre concession de l'U. R. S. S.

Les économistes soviétiques s'appliquent à démontrer que le boycottage par la Perse des marchandises soviétiques était une simple mesure vexatoire dont il est difficile de trouver la justification. Selon la version soviétique, si le chiffre des exportations de l'U. R. S. S. en Perse dépasse notablement le chiffre des importations de marchandises persanes en U. R. S. S., il faut en attribuer la cause uniquement à l'état déplorable des routes persanes, au manque de moyens de transport qui rendent dif-

1. *Ostwirtschaft*, décembre 1931.

faciles notamment les échanges entre les provinces persanes septentrionales et les provinces situées sur les bords du golfe Persique¹.

Cette analyse de la politique économique soviétique à l'égard des pays asiatiques démontre à l'évidence que le vœu exprimé dans le passage final du discours de Krassine, prononcé à l'occasion du deuxième congrès des représentants commerciaux soviétiques en 1923, que nous reproduisons ci-dessous, ne fut pas réalisé :

« Nous ne devons pas oublier un instant le commandement fondamental de notre politique orientale, notamment une attitude bienveillante, fraternelle à l'égard des peuples d'Orient, commandement dont l'observation nous est plus chère que les réussites matérielles immédiates². »

Quant aux auteurs non-soviétiques, allemands surtout, ils vont jusqu'à prétendre que la Russie des Soviets ne fait que poursuivre en Asie la politique d'expansion de l'Empire des Tzars³.

En effet, on rencontre dans les « Articles spéciaux » annexés au Traité de commerce et de navigation, qui avait été conclu le 28 juillet 1907, entre la Russie et le Japon « la clause asiatique » suivante :

« Il est entendu que les réserves suivantes ne sont pas censées déroger au présent Traité, en tant qu'exceptionnelles et indépendantes des règles généralement appliquées au commerce et relations extérieures; les dites réserves ne peuvent, en aucun cas, être invoquées au préjudice des principes du traitement national et de celui de la nation la plus favorisée, établi par le présent traité, sauf pour les exceptions ci-dessous indiquées :

« *De la part de la Russie :*

« *Art. IV. — Les dispositions qui se rapportent au com-*

1. *Sowjetwirtschaft und Aussenhandel*, 1933, I Augustheft.

2. L. B. Krassine, *Problèmes de commerce extérieur*, Moscou-Léninegrad, 1928 (en russe), p. 334.

3. Les économistes allemands sont unanimes pour ne voir dans la politique des Soviets qu'une simple continuation de la politique tsariste, ce que les auteurs soviétiques nient catégoriquement. Dans un article, *Foreign Affairs* (janvier 1934), intitulé « The bases of Soviet Foreign Policy ». M. Karl Radek écrit : « The attempt to represent the foreign policy of the Soviet Union, as a continuation of tsarist policy is ridiculous ».

merce de la Russie avec les pays limitrophes de l'Asie¹ ».

Dans les traités de commerce conclus en 1894 et 1904, entre l'Allemagne et la Russie, les parties contractantes s'obligent réciproquement « à ne gêner par aucune défense d'importer ou d'exporter, les échanges réciproques entre les deux pays, à tolérer également le transit, *pour autant qu'il ne s'agit de voies fermées ou susceptibles d'être fermées au transit* ».

Par cette clause, l'Empire russe se réservait le droit de fermer les voies au trafic des marchandises, droit dont il a largement usé pour rendre impossible le transit des marchandises étrangères à destination des pays limitrophes d'Asie. Ce n'est que peu d'années avant la guerre que l'Allemagne obtint la possibilité d'expédier des marchandises en Perse, via la Russie, par colis postaux ne dépassant pas un poids déterminé².

S'il est inexact d'affirmer que l'amitié des peuples d'Orient est plus chère à l'U. R. S. S. que les avantages matériels immédiats, par contre il est difficile d'admettre avec les économistes allemands que la politique soviétique ne soit que la continuation de la politique asiatique des Tzars. L'Empire russe poursuivait méthodiquement en Asie son expansion politique et économique, la Russie des Soviets y recherche des alliés contre « le monde capitaliste ». Dans le domaine économique, les Soviets n'ont point à redouter la concurrence des peuples asiatiques, dont l'industrie est encore peu développée; d'autre part, se trouvant à proximité des marchés d'Orient, fabriquant des produits adaptés à leurs besoins, de qualité souvent inférieure, mais à des prix très bas, la Russie des Soviets n'a pas beaucoup à redouter la concurrence des pays européens sur les marchés asiatiques.

C'est pourquoi, on trouve fréquemment dans les traités de commerce soviétiques avec les limitrophes asiatiques, la clause du libre transit des marchandises européennes à travers le territoire de l'U. R. S. S. (Voir l'article 6 du Traité avec l'Afghanistan du 13 août 1921; voir aussi l'article 20

1. Cité d'après Ito, *Clause de la nation la plus favorisée*, Paris, 1930, p. 315-316.

2. Kleinov, *op. cit.*, p. 280.

de la convention russo-persane du 12 décembre 1921.)

L'article 6 du traité avec l'Afghanistan stipule, en effet, que « la Russie autorise sur son territoire le libre transit de marchandises de toutes sortes que l'Afghanistan aura achetées directement ou par l'intermédiaire des organismes d'Etat soviétique, à l'étranger » (c'est-à-dire dans des pays autres que la Russie).

Le texte de l'article 20 du traité russo-persan du 12 décembre 1921, dit :

« Les parties contractantes s'accordent mutuellement le droit de transit pour les marchandises via la Perse ou via la Russie, vers les Etats tiers. Ces marchandises ne doivent pas être frappées de plus hauts tarifs que celles des nations les plus favorisées, à l'exception toutefois des nations alliées de la Russie. »

Il est clair que si la politique économique de l'U. R. S. S. en Asie n'est point la politique désintéressée dont a parlé Krassine dans son discours cité plus haut, ses visées politiques et économiques diffèrent essentiellement de celles de l'Empire des Tzars. Aussi, est-il évident que pour les atteindre, les moyens préconisés diffèrent.

2. — *La clause balte.*

Le deuxième groupe des traités de commerce soviétiques comprend les traités conclus avec des Etats limitrophes ayant fait partie, avant le premier août 1914, de l'ancien empire de Russie. Ces États bénéficient aussi d'un régime de faveur, bien que moins prononcé que celui accordé aux pays limitrophes d'Asie.

Dans ce groupe il faut comprendre trois pays baltes, notamment : l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie, mais non la Finlande et la Pologne.

La Finlande, en effet, ne peut être considérée comme ayant fait partie de l'Empire russe, en raison de la constitution dont elle jouissait avant 1914.

Certains économistes soviétiques estiment cependant que cette question n'est pas définitivement tranchée¹.

1. « En ce qui concerne la Finlande, la question reste ouverte : si pour certains la Finlande faisait partie de l'Empire russe, pour d'autres, elle constituait déjà un Etat autonome ». *Economie et politique du commerce extérieur* (Recueil sous la direction du prof. Sobolev), Moscou, 1928, p. 148.

En ce qui concerne la Pologne, elle est composée aujourd'hui de trois parties, dont l'une seulement avait été intégrée à l'ancien Empire russe, la Galicie ayant appartenu, jusqu'en 1918, à l'Autriche, la Haute-Silésie, la Posnanie et la Prusse Occidentale, ayant fait partie du Reich.

Aussi la question, en ce qui concerne la Pologne, ne fait-elle pas de doute.

D'ailleurs, malgré certaines réserves doctrinales du commissariat pour les Affaires étrangères, le gouvernement soviétique, accepte, en fait, la thèse généralement adoptée¹.

Le régime de faveur que l'U. R. S. S. réserva aux pays limitrophes, tant en Asie qu'en Europe se traduit dans les traités de commerce soviétiques par l'inscription de la clause dite limitrophe et où l'on distingue la clause asiatique et la clause balte.

Cette clause figure dans tous les traités de commerce soviétique, même dans ceux qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée².

Il y a, toutefois, deux accords commerciaux avec la Suède et le Danemark, qui ne contiennent que la clause asiatique, sans qu'aucune mention soit faite des pays baltes.

Ainsi, suivant l'article 8, alinéa 2, de l'accord commercial avec la Suède, signé le 15 mars 1924, « la Suède ne pourra revendiquer aucun des privilèges que le Gouvernement de l'Union a accordés ou pourrait accorder aux Etats limitrophes de l'Union en Asie, aussi longtemps que le même

1. Ainsi, dans le dernier accord commercial anglo-soviétique, signé le 16 février 1934, on ne trouve plus la mention habituelle « Etats ayant fait partie, avant le 1^{er} août 1914, de l'Empire russe » et on y cite simplement « l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie » :

« Nothing in the present agreement shall apply to-a) the special provisions relating to trade contained in treaties which the Union of Soviet Socialist Republics has concluded or may conclude hereafter with *Estonia, Latvia or Lithuania* or with States on the continent of Asia whose territory borders on the territory of the Union of Soviet Socialist Republics » (art. 7, alinéa 2).

2. Citons, à titre d'exemple, l'article 32, alinéa 1, du traité de commerce et de navigation entre la Norvège et l'U. R. S. S., signé le 15 décembre 1925, où nous lisons :

« Les stipulations du présent traité ne s'appliquent pas aux stipulations spéciales contenues dans les traités que l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques a conclus, ou pourrait conclure à l'avenir avec les Etats dont les territoires, à la date du 1^{er} août 1914, faisaient sous tous les rapports, partie intégrante de l'ancien empire de Russie et avec les pays limitrophes continentaux de l'Union, ayant en vue de faciliter les conditions du commerce avec ces pays » (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XLVII, p. 10,

privilege n'aura pas été étendu à une autre puissance ».

De même, dans l'article 12, alinéa 1 de l'accord préliminaire avec le Danemark, signé le 23 avril 1923, il est dit :

« Les stipulations du présent accord ne donnent pas au Danemark le droit de revendiquer les privilèges spéciaux accordés par la R. S. F. S. R. aux Etats limitrophes de la Russie, en Asie. »

Le régime tout exceptionnel dont jouissent les limitrophes d'Asie se trouve confirmé par les traités de commerce avec les pays baltes, dans lesquels nous rencontrons la clause qui leur garantit le régime de la nation la plus favorisée, *à l'exception des pays d'Asie*.

Ainsi, dans le protocole de clôture du traité de commerce avec la Lettonie du 2 juin 1927, il est dit :

« L'Union des Républiques Socialistes Soviétiques déclare que, dès l'entrée en vigueur du présent traité, elle ne se propose pas d'accorder à un Etat tiers, *à l'exception des Etats continentaux limitrophes de l'Union, en Asie*, des réductions des taux des tarifs douaniers sur les marchandises, énumérées ci-dessous, supérieures à celles que l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques a accordées à la Lettonie.

« Cette stipulation concerne les marchandises suivantes : conserves de poissons, verre et objets en verre, fer façonné et acier, fils de fer, outils et instruments de travail, outils et instruments agricoles, machines agricoles, wagons, fils de laine et objets tricotés. » (S. D. N., *Recueil des Traités*, vol. 68, p. 321).

Ainsi voit-on que parmi les trois groupes de traités de commerce qui furent conclus par la Russie soviétique, les traités de commerce avec les limitrophes asiatiques bénéficient du régime le plus favorisé, les limitrophes baltes forment le deuxième groupe, moins favorisé que celui des pays asiatiques, mais plus favorisé, toutefois, que le troisième groupe des traités ne comprenant que la clause de la nation la plus favorisée.

Mais même dans le groupe des traités baltes, il y avait au début une tentative de différenciation.

Ainsi l'article 13 de la Convention russo-esthonienne du

2 février 1920 (S. D. N., *Recueil des Traités*, vol. II, p. 30) qui fut la première convention conclue par la Russie soviétique, avec un Etat étranger, accorde apparemment à l'Esthonie un régime particulièrement favorable :

« La Russie déclare que les exonérations, droits et privilèges accordés à l'Esthonie et à ses citoyens par le présent traité, ne peuvent, dans aucun cas, ni sous aucune condition, servir de précédent au moment de la conclusion de traités de paix entre la Russie et *les autres Etats sortis de l'ancien Empire russe* : d'autre part, si, lors de la conclusion de ces traités, elle accordait à l'un quelconque de ces nouveaux Etats ou à ses citoyens des exonérations, droits ou privilèges particuliers, ceux-ci, immédiatement et sans conventions spéciales, s'étendraient dans toute leur plénitude à l'Esthonie et à ses citoyens ».

Cette clause exceptionnelle constitue une sorte de « prime » à l'Esthonie, premier de tous les Etats européens qui ait reconnu l'U. R. S. S.

Toutefois, l'Esthonie n'eut pas une place privilégiée par rapport aux autres Etats ayant fait partie de l'ancien Empire de Russie¹.

Ainsi, l'article 16 du traité de commerce avec la Lithuanie du 12 juillet 1920, stipule lui aussi, que « les conditions du présent traité ne pourront jamais et dans aucune circonstance, servir de précédent à *aucun autre Etat* ». D'autre part, si une des deux parties contractantes accorde à un Etat tiers ou à ses citoyens des concessions spéciales, droits ou privilèges, ceux-ci s'étendent, sans qu'il soit besoin d'une convention spéciale, à l'autre partie contractante, ainsi qu'à ses citoyens.

Malgré la différence apparente dans les termes, les deux textes concordent, bien que l'article 13 du traité avec l'Esthonie parle des privilèges accordés aux « autres Etats sortis de l'ancien Empire russe »; l'article 16 du traité avec la Lithuanie : des privilèges « accordés à un Etat tiers ».

Cela devient évident, lorsqu'on compare l'article 12 alinéa 3 de la convention avec l'Esthonie, avec l'article 10 alinéa 4, du traité avec la Lithuanie.

1. V. Korovine, *Das Völkerrecht der Übergangszeit*, p. 83.

Le texte de ces articles est identique.

« En ce qui concerne le paiement des obligations d'Etat russe garanties par l'Etat, et se trouvant en circulation sur le territoire esthonien, ainsi que celui des autres titres émis par des sociétés ou institutions, dont les entreprises ont été nationalisées par le gouvernement russe, de même qu'en ce qui concerne la satisfaction à donner aux réclamations des citoyens esthoniens, à l'égard du trésor russe, la Russie s'oblige à reconnaître à l'Esthonie et aux citoyens esthoniens, toutes les exemptions d'impôts, droits et privilèges qui, directement ou indirectement, *ont été proposés par elle, ou pourront l'être à l'un quelconque des Etats étrangers ou aux sujets, aux Sociétés ou institutions de cet Etat* ». (Convention russo-esthonienne du 2 février 1920, art. 12, alin. 3)

« En ce qui concerne le remboursement du papier-monnaie russe en circulation dans les limites du territoire lithuanien, des valeurs de l'Etat, ou garanties par l'Etat, ainsi que des valeurs émises par des institutions et compagnies privées, et à présent nationalisées par le gouvernement russe, la Russie désirant apporter satisfaction aux revendications des citoyens lithuaniens sur les trésors de l'Etat russe, et sur les institutions nationalisées s'engage à reconnaître à la Lithuanie et à ses citoyens les privilèges et droits *qui sont ou seront reconnus par elle à tout autre Etat tiers ou à ses citoyens, institutions ou associations*. » (Traité russo-lithuanien du 12 juillet 1920, art. 10, al. 4)¹.

1. Une erreur s'est glissée dans la traduction française de cette clause, publiée dans le *Recueil des Traités de la S. D. N.* (vol. XII, partie 2, p. 10).

Le texte original est publié en russe et en lithuanien. Le texte russe parle de « privilèges et droits qui sont ou seront reconnus directement ou indirectement par *elle* (c'est-à-dire la Russie) à tout autre Etat tiers » (*predstavleny yeyou... kakoy libo tretyey stranie*).

La traduction anglaise correspond d'ailleurs au texte russe : « Russia binds herself to allow Lithuania and Lithuanian citizens all those privileges, rights and preferences which are directly, or indirectly granted by *her* or which may be granted to any third State or to its citizens, companies and institutions ».

La traduction française de la S. D. N. remplace le mot *yeyou* (par elle), par le mot « Lithuanie », ce qui dénature complètement le texte :

«... La Russie désirant apporter satisfaction aux revendications des citoyens lithuaniens sur les trésors de l'Etat russe, et sur les institutions nationalisées, s'engage à reconnaître à la Lithuanie et à ses citoyens, les privilèges et droits qui sont ou seront reconnus *par la Lithuanie*, à tout autre Etat tiers ou à ses citoyens, institutions ou associations ».

3. — *La clause de la nation la plus favorisée.*

Le troisième groupe de traités est celui que l'U. R. S. S. conclut avec des Etats européens, autres que l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie.

Ces traités et accords commerciaux contiennent la clause de la nation la plus favorisée, mais celle-ci n'est pas toujours explicite.

Il est surtout difficile de se rendre compte s'il s'agit de la clause inconditionnelle ou de la clause de réciprocité, puisque les textes prêtent souvent à confusion, d'autant plus que la clause de la nation la plus favorisée règle généralement :

- a) Les droits des ressortissants des pays contractants.
- b) Leurs droits dans le domaine de la navigation.
- c) Leurs droits en ce qui concerne l'importation de marchandises et la question des tarifs.

Ainsi, par exemple, l'accord temporaire avec la Norvège du 2 septembre 1921 ne fait mention de la clause de la nation la plus favorisée que dans la question de la navigation; l'accord temporaire avec la Tchécoslovaquie du 5 juin 1922 concerne les ressortissants des pays contractants.

Une simple omission ou une rédaction imparfaite rend la clause contestable.

Aussi, ne faut-il pas s'étonner que les auteurs soviétiques eux-mêmes, se divisent dans l'interprétation d'une clause, les uns la considérant comme inconditionnelle, les autres comme clause de réciprocité.

Ainsi, M. Korovine¹ estime que toutes les fois où dans les traités de commerce soviétiques antérieurs à 1924, il est question de la clause de la nation la plus favorisée, il faut entendre par là la clause de réciprocité, la Russie soviétique s'efforçant de réserver selon son avis, lors de ses débuts sur le marché mondial, sa liberté économique pour l'avenir.

Aussi, selon M. Korovine, la clause de réciprocité trouve son application dans les traités suivants : accord commer-

1. E. Korovine « Soviet Treaties and International Law », *The American Journal of International Law*, 1928. p. 757.

cial avec la Grande-Bretagne (16 mars 1921), accord avec l'Allemagne (6 mai 1921), accord provisoire avec la Norvège (2 septembre 1921), traité de commerce avec la Suède (15 mars 1924), accord provisoire avec la Tchécoslovaquie (5 juin 1922), accord avec le Danemark (23 avril 1923), etc.

Par contre, l'auteur de l'article « Traités de commerce » dans le recueil *Economie et Politique du Commerce extérieur*¹, estime que la « clause de la nation la plus favorisée, bien que n'étant pas exprimée explicitement dans les premiers traités de commerce conclus par l'U. R. S. S. est, toutefois, une clause inconditionnelle ».

Ainsi, par exemple l'article I du traité avec l'Angleterre (16 mars 1924) mentionne « que les deux parties conviennent de supprimer immédiatement tous les obstacles... en ce qui concerne toutes les marchandises susceptibles d'être légalement exportées de leurs territoires respectifs ». Elles conviennent également de n'établir aucune différence entre ce commerce et celui qu'elles font avec d'autres pays étrangers².

L'auteur de l'article sus-mentionné estime que le début du passage cité désigne le principe de la nation la plus favorisée dans le domaine de l'exportation et de l'importation; or, étant donné qu'au moment de la signature du traité il n'existait aucune limitation de l'exportation ou de l'importation, il faut l'interpréter dans le sens de la liberté illimitée.

De même, étant donné que l'Angleterre appliquait à l'époque un tarif uniforme pour tous les pays, à l'exception de ses colonies qui jouissaient d'un régime de faveur, l'économiste soviétique interprète le passage suivant : « de n'établir aucune différence entre ce commerce et celui qu'elles font avec d'autres pays étrangers », comme accordant à la Russie soviétique l'égalité de traitement avec d'autres pays, en ce qui concerne la question des tarifs.

Il s'ensuit d'après l'interprétation soviétique que l'An-

1. Recueil publié sous la rédaction du prof. Sobolev, Moscou, 1928. p. 146.

2. Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. IV, p. 128.

gleterre ne pourrait soumettre les marchandises soviétiques à un tarif spécial anti-dumping.

Par conséquent, cette clause est interprétée par l'auteur de l'article en question, comme étant une clause inconditionnelle.

La doctrine américaine considère que, dans tous les cas douteux, il faut interpréter la clause comme étant une clause de réciprocité.

Mais la tendance opposée l'emporte actuellement, étant sanctionnée par la presque totalité des auteurs européens¹.

Elle estime que toutes les fois où le texte n'est pas explicite, il faut l'interpréter comme une clause inconditionnelle.

Il est évident que cette interprétation est préférable, étant donné que la clause inconditionnelle favorise sans aucun doute le rapprochement entre peuples. Par contre, la clause de réciprocité étant contraire aux intérêts de l'une des deux parties contractantes, ne favorise point ce rapprochement.

1. Ainsi M. Ito (*op. cit.*, p. 334) considère « que la forme inconditionnelle correspond à la nature même de la clause mieux que celle conditionnelle » et que « la clause n'est conditionnelle que lorsque la conditionnalité est expressément exprimée... En cas de doute, la clause doit être interprétée comme inconditionnelle ».

CHAPITRE IV

LA REPERCUSSION DU MONOPOLE DU COMMERCE EXTERIEUR SUR LES AUTRES PAYS

1. *Valeur pratique de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques*

Jusqu'à présent nous avons étudié la clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce soviétiques au point de vue juridique seulement.

Afin d'apprécier les résultats économiques que les parties contractantes sont en droit d'en escompter, il serait intéressant d'envisager cette question sous son angle économique.

En effet, l'U. R. S. S. peut tirer de la clause de la nation la plus favorisée tous les avantages que cette clause lui accorde; mais il n'en est pas de même pour les pays auxquels cette faveur est consentie par l'U. R. S. S., car l'U. R. S. S. peut en effet réduire à néant tous les avantages en découlant.

Le monopole du commerce extérieur étant exercé à l'étranger par l'intermédiaire des représentations commerciales et autres organismes autorisés à cet effet par l'Etat soviétique, ce dernier peut rendre totalement inopérante la clause de la nation la plus favorisée.

Si, pour une raison quelconque, la République des Soviets voulait réduire ou même complètement arrêter ses achats dans tel ou tel autre pays, la clause de la nation la plus favorisée accordée par elle dans un traité ne pourrait aucunement l'en empêcher.

La Russie n'a point besoin d'élever des barrières douanières, ni d'augmenter les droits de douane sur les marchan-

dises provenant de ce pays, ni de réduire ses contingents, ni de refuser des licences d'exportation.

Une simple indication discrète de la part du N. K. V. T. (commissariat pour le Commerce extérieur) à la représentation commerciale domiciliée dans le pays contre lequel l'U. R. S. S. désire user des représailles, suffit amplement : toutes les commandes et achats prévus dans ce pays, passeront à d'autres.

Et quant au pays lésé, subitement privé de façon radicale de toutes les commandes soviétiques, il ne sera même pas fondé à élever des protestations. La clause de la nation la plus favorisée n'a point été violée. Il n'y a rien de changé en apparence. La Russie soviétique n'a point interdit l'importation des marchandises provenant du pays en question. Aucun avantage n'a été accordé aux pays concurrents.

Et en ce qui concerne le fait que d'autres pays ont bénéficié de nombreuses commandes, comment serait-il possible de démontrer que l'Etat soviétique, libre de son choix, se fût laissé guider par des considérations autres que les raisons strictement d'ordre économique ?

Il faudrait alors se livrer à une analyse minutieuse des commandes passées par l'U. R. S. S. dans d'autres pays, en comparer tous les détails avec les conditions offertes par le pays débouté. Or, étant donné la multiplicité des éléments d'appréciation on se trouverait dans la quasi-impossibilité de démontrer que l'Etat soviétique eut obéi à des raisons autres que celles des avantages économiques.

M. von Kaulbars¹, a donc raison lorsqu'il affirme que : « La clause de la nation la plus favorisée dans le traité de commerce russo-allemand n'est qu'unilatérale et ne diffère des conditions du traité de Versailles qu'en ce que son caractère unilatéral n'est point apparent ».

Un autre auteur allemand estime que la clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques n'est qu'un simple trompe l'œil, une « belle façade qui ne peut tromper qu'aussi longtemps qu'on oublie que les expériences favorables qu'on a pu obtenir grâce à la clause de la nation la plus favorisée avaient pour prémisses des condi-

1. *Op. cit.*, p. 69.

tions diamétralement opposées à celles de la Russie soviétique¹ ».

1. Dr Mainz, *op. cit.*, p. 70.

Voir dans le sens contraire, Jéramec, qui estime « qu'aucun traité ne peut obliger un gouvernement à des relations commerciales quelles qu'elles soient ; le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande, n'est plus qu'un vain mirage au-delà des frontières d'une union douanière ». Il n'y a pas lieu d'ailleurs, dit-il, « de supposer d'avance un parti pris de boycottage de la part du gouvernement des Soviets. Quand il conclut un traité avec une puissance quelconque, c'est plus parce qu'il se sent un besoin pressant des produits d'origine du pays en question, que parce qu'il cherche un débouché pour ses propres marchandises ; son intérêt sera donc dans l'application loyale de l'accord » (Jéramec, *Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique*, Paris, 1928, p. 167-168).

M. Jéramec expose dans ce passage, deux thèses : l'une : nullité de tout traité si une des parties contractantes se refuse à son exécution. L'autre, suivant laquelle le gouvernement soviétique, étant plus intéressé à l'importation qu'à l'exportation, aura tout intérêt à appliquer loyalement un traité qu'il n'aurait pas conclu s'il n'y avait pas trouvé ses avantages.

Les deux thèses nous semblent erronées.

D'une part, nous estimons qu'il est excessif d'avancer que « le libre jeu de l'offre et de la demande n'est plus qu'un vain mirage ». Il est certain que le gouvernement dispose de moyens efficaces pour influencer le libre jeu de l'offre et de la demande et pour exercer des pressions dans le sens qu'il juge favorable. Cependant, le rôle des traités de commerce en général, et celui de la clause de la nation la plus favorisée en particulier, consiste précisément, à empêcher, dans toute la mesure du possible, un Etat à exercer une tendance qui puisse être dommageable aux intérêts de son contractant. L'Etat conserve néanmoins, une certaine liberté d'action et il est exact, par exemple, qu'il lui est loisible, au moyen de spécifications étroites de sa nomenclature, d'accorder certains avantages à un pays, tout en les refusant à un autre, et ce malgré la clause de la nation la plus favorisée. Mais, outre que dans pareil cas, sa mauvaise volonté devient apparente, ses moyens sont strictement limités.

Quant au gouvernement soviétique, il peut à tout moment, grâce au monopole du commerce extérieur, rendre la clause de la nation la plus favorisée, totalement inopérante par suite d'un simple transfert de commandes d'un pays à un autre.

La deuxième thèse de M. Jéramec paraît également difficile à accepter.

M. Jéramec soutient, en effet, que le gouvernement soviétique a un intérêt évident à appliquer loyalement les traités du fait qu'il est plus intéressé à l'importation de produits dont il a un besoin pressant qu'à l'exportation de ses produits.

Nous sommes convaincus du contraire. Sauf, pendant les périodes exceptionnelles, comme ce fut le cas, par exemple, pendant la guerre, tous les pays même les plus riches, cherchent à augmenter le chiffre de leurs exportations, par rapport à celui de leurs importations. C'est d'autant plus vrai pour la Russie des Soviets. D'ailleurs, la presse soviétique en parle ouvertement ; le gouvernement, de son côté, ne s'en cache point. Tous ses efforts tendent manifestement à faire accroître l'exportation. Dans les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger, des primes spéciales sont accordées aux chefs de sections qui sont parvenus à augmenter le chiffre des ventes.

D'ailleurs, l'exportation est pour la Russie soviétique une condition *sine qua non* de l'importation, puisque le seul moyen d'obtenir les ressources nécessaires pour payer les produits importés.

En outre, quant à l'importation, rares sont vraiment les produits d'un pays qui ne puissent être remplacés par ceux d'un pays voisin. Et même, lorsque le cas se produit, le gouvernement soviétique n'hésite pas à renoncer à leur acquisition, du moment que ses intérêts politiques semblent être en

Pour mettre des chances égales du côté des pays qui entrent en relations commerciales avec les Soviets, M. Harris H. Wheaton, président de *Institute for American business* dans un article intitulé *Some dangers of Soviet trade* (Des dangers du commerce soviétique) propose qu'on applique à l'U. R. S. S. le système de compensation : « J'achète à qui m'achète ». En échange de chaque dollar de marchandises vendues aux Etats-Unis par le gouvernement des Soviets, celui-ci doit acheter un dollar de marchandises américaines¹.

L'article 3 du protocole du clôture du traité de commerce conclu entre la Lettonie et l'U. R. S. S. le 2 juin 1927, s'efforce de parer au danger du fait que les droits de douane préférentiels stipulés au profit de la Lettonie en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, pourraient être rendus inopérants, l'U. R. S. S. ne procédant ni à des achats, ni à des commandes en Lettonie.

En vertu de cet article l'U. R. S. S. s'engage en effet à effectuer en Lettonie au cours de chacune des cinq années

jeu. On en a vu des exemples frappants à la suite des perquisitions opérées par la police à la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Berlin, en 1924, et au siège de l'Arcos, à Londres, en 1927. Le gouvernement soviétique avait alors immédiatement cessé tous achats dans ces pays et avait confié ses commandes à d'autres pays.

Il n'est point nécessaire de « supposer d'avance un parti pris de boycottage de la part du gouvernement des Soviets ». Il n'en reste pas moins vrai que dès que la conjoncture économique ou politique change, le gouvernement soviétique peut, au moyen d'une répartition appropriée de ses commandes, rendre la clause de la nation la plus favorisée totalement inefficace et ce, tout en conservant pour lui-même tous les avantages que cette clause comporte.

1. *Review of Reviews*, septembre 1933.

Il y a lieu de noter que l'orientation vers le système de compensation tend à se généraliser et compte déjà de nombreux partisans. M. R. Maspétiol, dans son article « Tendances récentes de la politique commerciale française » (*Europe nouvelle*, 1933, n° 812) affirme que le principe « donnant-donnant » dont s'inspirent depuis quelque temps déjà l'Angleterre et divers autres pays, est celui qui paraît répondre le mieux aux conditions présentes du commerce international..

D'autre part, le nouvel accord commercial anglo-danois, conclu le 24 avril 1933, consacre cette politique nouvelle. (Rivain, *Europe nouvelle*, 1933, n° 795).

On en trouve l'application également dans l'accord commercial conclu le 28 février 1934 entre la France et la Suède. Le paragraphe 2 de cet accord est ainsi libellé :

« La Suède, dans le désir de diminuer le déficit qui existe au détriment de la France dans la balance commerciale franco-suédoise, augmentera jusqu'à un chiffre minimum de 16 millions de francs, les importations de marchandise françaises en Suède au cours de l'année 1934 ».

de la durée du traité, des achats de produits lettons pour une valeur annuelle de 15 millions de roubles.

Voici, d'ailleurs, le texte de cet article :

« Poursuivant le but de développer le plus possible l'échange des marchandises entre les deux pays, les parties contractantes, en établissant des réductions douanières spéciales sur les taux minima de leurs tarifs douaniers, partent de cette considération que l'exportation de la Lettonie vers l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques atteindra, pendant la première année de la validité du traité le chiffre de 15 millions de roubles au minimum (approximativement 40 millions de lats) et que l'exportation de l'Union vers la Lettonie dépassera considérablement le chiffre de l'exportation en 1925-26 qui a atteint environ sept millions de roubles (à peu près 19 millions de lats); les propositions de l'exportation de l'une des parties vers l'autre ne dépendra pas de la mesure de l'exportation de cette dernière partie vers la première.

« Dans le cas où l'échange des marchandises entre l'Union et la Lettonie n'atteindrait pas les proportions sus-indiquées, les parties contractantes procéderont à des pourparlers en vue de la revision des réductions de faveur établies par la présente convention. Jusqu'à la fin des pourparlers la partie dont l'exportation vers l'autre partie n'atteindrait plus les proportions prévues, a le droit d'arrêter l'application des réductions mentionnées aux marchandises de l'autre partie jusqu'au règlement de la question relative au développement normal de l'échange de marchandises.

« La même procédure sera appliquée également pendant les années suivantes de la validité du traité.

« Il est entendu que les dispositions susmentionnées ne limitent en rien l'application du principe de la nation la plus favorisée, concernant les droits de douane imposés aux marchandises de l'une des parties sur le territoire de l'autre¹ ».

L'article 9 de l'accord commercial signé entre l'Italie et l'U. R. S. S. en date du 23 avril 1931 stipule que cet accord qui est valable pour l'année 1931, sera renouvelé par tacite reconduction pour un délai d'un an, sauf dénonciation par préavis de trois mois.

1. Société des Nations. Recueil des Traités. vol. LVIII, p. 321.

Le gouvernement italien pourra, toutefois, considérer l'accord comme résilié dès la fin de 1931 — même si le délai imparti pour la dénonciation était expiré — au cas où la représentation commerciale de l'U. R. S. S. n'aura pas réparti ses commandes en Italie jusqu'à concurrence de 75% des sommes prévues par l'article 1^{er} de l'accord en question (350 millions de liras).

Cet accord italo-soviétique de 1931 se rapproche ainsi de l'accord entre la Lettonie et l'U. R. S. S. du 1927 qui fixait un minimum pour le chiffre annuel des commandes soviétiques en Lettonie.

Toutefois, si dans ce dernier traité il s'agissait d'une clause réciproque, l'accord italo-soviétique de 1931 jouait en faveur de l'Italie seulement; cet état de choses s'explique par l'octroi des crédits effectué par le gouvernement italien en vue de financer les commandes soviétiques en Italie.

Dans l'accord commercial provisoire signé récemment (en date du 11 janvier 1934) entre la France et l'U. R. S. S., il est dit : « Le Gouvernement de l'U. R. S. S. s'engage à passer » en France par l'intermédiaire de sa représentation commerciale à Paris, dans un délai de douze mois à dater de » la signature du présent accord, 250 millions de francs de » commandes de marchandises françaises. Il est entendu » que les prix qui lui seront offerts devront être voisins de » ceux qui pourraient lui être proposés sur le marché international pour la même qualité de marchandise, et que les » conditions concernant le taux d'intérêt et la circulation » des traites ci-après mentionnées dans les banques seront » normales ».

Cette clause est plus nette et plus précise que celle contenue dans le traité russo-letton dans le même ordre d'idées. Cependant, il nous semble que cette dernière défend mieux les intérêts de la partie contractante contre l'Etat soviétique.

En effet, en supposant pour un instant que les commandes passées par l'U. R. S. S. en France en l'espace de douze mois n'atteindraient pas 250 millions de francs, qu'est-ce que le gouvernement français pourrait bien entreprendre pour y remédier ?

Sans parler des termes un peu vagues : « prix voisins » ou « conditions normales » du taux d'intérêt et de la circulation des traites qui laissent le champ libre à la discussion, il serait nécessaire que dans chaque cas donné on comparât prix et qualités. Cependant, étant donné la difficulté à se procurer sur différents marchés des produits exactement identiques, il n'est point aisé d'évaluer cette différence de qualité par des chiffres.

Ensuite, il est toujours loisible d'affirmer et de soutenir que l'ensemble des conditions rend les prix dans un autre pays plus avantageux que les prix offerts par les industriels français bien que les prix offerts par ceux-ci soient en apparence moins élevés.

En admettant même que malgré toutes ces difficultés, l'on arrive à prouver d'une façon irréfutable que dans tel ou tel autre cas l'U. R. S. S. a passé commande à un autre pays que la France et ce malgré toutes conditions égales ou même plus avantageuses offertes par des industriels français, qu'est-ce qui en résultera ?

Le traité n'en dit rien. Le gouvernement français serait-il autorisé à user de représailles ? Si oui, quelles seront ces représailles ? Nous n'en savons rien.

Nous serions naturellement enclins à supposer le contraire pour les raisons suivantes :

1° Parce que le traité ne parle point de représailles ;

2° Parce que le gouvernement soviétique même dans le cas bien problématique où il sera prouvé d'une façon catégorique que les devis français avaient été plus avantageux, aura toujours la ressource de plaider sa bonne foi, en alléguant les difficultés d'une appréciation exacte (prix, qualités, taux d'intérêt, escompte, etc.).

Dans pareil cas l'enquête et les négociations qui s'en suivraient ne pourraient aboutir qu'à une tension diplomatique ou économique.

L'article 3 du protocole de clôture du Traité conclu entre la Lettonie et l'U. R. S. S. le 2 juin 1927, malgré sa rédaction surchargée et embrouillée, est à notre avis plus avantageux pour la partie contractant avec l'U. R. S. S.

La Lettonie en effet n'a pas besoin de prouver dans chaque cas particulier que l'U. R. S. S. en la privant de ses comman-

des en faveur d'un autre pays, a obéi à des raisons autres que celles strictement économiques.

Le simple fait que la Russie des Soviets n'a pas passé de commandes pour une somme de 15 millions de roubles par an, autorise le gouvernement letton à supprimer le régime de faveur dont jouissent les marchandises soviétiques « jusqu'au règlement de la question relative au développement normal de l'échange des marchandises. »

Ici, pas de pourparlers diplomatiques. Pas de reproches sous une forme ou sous une autre. Pas d'enquête. Pas de représailles.

La Lettonie renonce automatiquement au traité, en procédant en même temps à des pourparlers « en vue de la revision des faveurs établies ».

L'article 3 de la convention commerciale provisoire, signée le 16 février 1934 entre l'Angleterre et l'U. R. S. S., stipule que le gouvernement soviétique, désirant employer dans une proportion croissante les sommes retirées de la vente des produits soviétiques en Angleterre, à l'achat de marchandises anglaises ou à l'utilisation du fret anglais réglera ses paiements d'après le tableau annexé à la convention.

Le tableau en question comporte huit paragraphes. Le paragraphe 1^{er} résume la question :

» The payments of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Kingdom as hereinafter defined shall « bear to the proceeds of the Union of Soviet Socialist « Republics in the United Kingdom as hereinafter defined « the following proportions :

In the year ending December 31	1934		1 : 1,7
— — — —	1935		1 : 1,7
— — — —	1936		1 : 1,4
— — — —	1937		1 : 1,2

« Thereafter an approximative balance of payments measured by the ratio 1 : 1,1 shall be maintained ».

Ici apparaît la différence avec les traités conclus par l'U. R. S. S. avec la Lettonie et la France.

Alors que ces deux derniers traités fixent un minimum de commandes devant être passées par l'U. R. S. S. dans ces pays (250 millions de francs pour la France, 15 millions

de roubles pour la Lettonie), la convention avec l'Angleterre établit par contre une proportion entre les paiements effectués par l'U. R. S. S. en Angleterre et les sommes obtenues par la vente des produits soviétiques¹.

Si les paiements effectués par l'U. R. S. S. à la fin d'un exercice diffèrent des sommes qui auraient dû être versées conformément au tableau, le surplus devra être réduit ou la différence compensée l'année suivante (paragraphe 2, alinéa 3).

De toute façon (par. 2 alinéa 5) les versements effectués par l'U. R. S. S. ne devront jamais s'écarter de plus de 7,5% du paragraphe 1^{er} du tableau.

Il nous semble que l'insertion d'une clause stipulant un minimum d'achats soviétiques, — comme c'est prévu dans les accords conclus par l'U. R. S. S. avec la France et la Lettonie, — ou bien fixant une proportion entre les recettes réalisées par l'U. R. S. S. dans tel pays et les paiements à effectuer dans ce même pays, — comme c'est le cas pour l'accord avec la Grande-Bretagne, — est absolument indispensable dans le commerce avec l'U. R. S. S.

D'ailleurs ce sont précisément les conventions les plus récentes qui ont adopté cette clause.

Quelques chiffres, suffisamment éloquentes sont à noter :

	1930	1931	1932	1933.
Importations soviétiques en France (en millions de francs)	886	496	519	506
Exportations françaises en U. R. S. S. (en millions de francs)	169	59	47	43

1. L'éditorial du *Daily Telegraph* dans le numéro du 20 février 1934, sous le titre « Two-way trade with Russia » analyse la convention commerciale anglo-soviétique du 16 février 1934. Il étudie notamment, la proportion devant exister entre les achats soviétiques en Angleterre et les achats anglais en U. R. S. S. Or, son point de départ est erroné. En effet, le paragraphe 1 du tableau énonce explicitement la proportion entre les paiements de l'U. R. S. S. à l'Angleterre et les sommes réalisées par les Soviétiques par la vente de leurs produits.

Si avec certaines restrictions (art. 2, alinéa a), on peut admettre que les recettes de l'U. R. S. S. en Angleterre pour une année correspondent à la valeur des marchandises importées dans ce pays pendant ce même laps de temps (nous disons bien *importées* et non réellement vendues), les paiements de l'U. R. S. S. à l'Angleterre (paragraphe 2, alinéa b) sont composés de quatre articles, dont les plus importants sont l'achat de marchandises et l'utilisation du tonnage anglais.

L'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934 fixe le minimum des achats soviétiques en France à 250 millions de francs. Si nous comparons ce chiffre aux chiffres antérieurs, l'avantage que la France obtient, grâce à l'insertion de cette clause est évident, bien que la rédaction ne soit peut-être pas très heureuse.

La balance commerciale entre l'U. R. S. S. et la Grande-Bretagne s'établit ainsi :

En 1930 en faveur de l'U. R. S. S.	£ 24.900.000
— 1931 — — — —	£ 23.100.000
— 1932 — — — —	£ 9.200.000
— 1933 — — — —	£ 13.250.000

Ainsi l'établissement d'une proportion entre les paiements et les recettes de l'U. R. S. S. qui doit descendre en l'espace de cinq années de 1 : 1,7 à 1 : 1,1 est très avantageux pour l'Angleterre.

Cette clause est d'autant plus avantageuse qu'elle ne relève d'aucune condition.

Il y a donc tout lieu de prévoir qu'à l'avenir des clauses analogues seront insérées dans tous les traités de commerce qui seront conclus entre l'U. R. S. S. et les autres Etats.

2. *Les inconvénients du monopole du commerce extérieur soviétique pour les autres pays*

Quelles sont les répercussions du monopole du commerce extérieur sur les relations commerciales de l'U. R. S. S. avec les pays étrangers ?

Il n'est pas excessif d'affirmer que le monopole du commerce extérieur n'offre que des inconvénients pour les firmes étrangères.

Ces inconvénients se font sentir tant dans le domaine de l'exportation que dans celui de l'importation.

Nous allons étudier la répercussion du monopole du commerce soviétique sur le jeu de l'offre et de la demande des marchandises, et la pression qu'il exerce sur les prix.

1° *Offre et demande des marchandises.* — a) Il est impossible à un groupement économique étranger de prévoir avec quelque certitude les besoins de l'U. R. S. S., même pour les mois les plus rapprochés, ni d'évaluer même de façon appro-

ximative la quantité, ni la qualité de produits qu'elle jettera sur les marchés.

Toutes les informations concernant le commerce extérieur de l'U. R. S. S. étant considérées comme des secrets d'Etat, l'établissement d'une documentation économique précise constitue le délit d'espionnage et est poursuivi comme tel¹.

Le gouvernement soviétique attache une telle importance à ses plans économiques d'achats et de ventes, qu'il base sa demande d'exterritorialité pour les locaux occupés par les représentations commerciales sur la nécessité d'assurer la sauvegarde absolue de ces documents, constituant des secrets d'Etat.

Toute possibilité de spéculation normale se trouve écartée du fait qu'il est impossible à un négociant étranger d'escompter ou de prévoir les quantités que l'U. R. S. S. pourrait jeter sur les marchés, ni les quantités de produits dont elle serait éventuellement preneur.

Ainsi, bien qu'au cours de l'année 1929, les dirigeants soviétiques aient affirmé à plusieurs reprises qu'au cours de l'exercice commercial 1929-1930, l'U. R. S. S. ne ferait pas d'exportations de blé, au début de janvier 1930, l'U. R. S. S. a, d'une façon inattendue, jeté de telles quantités de blé sur les marchés de Hambourg, Königsberg, Gênes, Rotterdam, ainsi que sur les marchés anglais, qu'elle y avait provoqué un véritable désarroi.

b) Toutes les opérations d'achats se faisant par l'intermédiaire d'organismes soviétiques officiels, le rôle des firmes étrangères est purement passif. Elles n'avaient nulle possibilité de déployer quelque initiative en U. R. S. S. du moins jusqu'à une époque récente et même actuellement, d'une façon très restreinte, et ne disposent d'aucun moyen de réclame, ni de publicité. Après avoir fait leurs offres à la représentation commerciale établie dans leur pays, il ne leur reste plus qu'à attendre le résultat de leurs démarches.

c) L'organisation bureaucratique du commissariat pour le Commerce extérieur, et des diverses représentations commerciales ne facilite pas les échanges avec la Russie soviétique. Le personnel, composé uniquement de fonctionnaires, n'imprime pas à l'appareil commercial la souplesse

1. Décret relatif à l'espionnage économique du 27 avril 1926.

nécessaire. De plus, on observe dans les représentations commerciales une forte tendance à agir — dans tous les cas importants — suivant les indications reçues de Moscou. Cette procédure ralentit les opérations; la représentation commerciale, en maintes circonstances ne fit que transmettre la décision de Moscou, celle-ci étant prise par le commissariat pour le Commerce extérieur, après rapport de ses représentants commerciaux.

2° *Influence du monopole du commerce extérieur sur la politique des prix.* — Le monopole du commerce extérieur permet à la Russie soviétique d'exercer dans tous ses échanges avec l'étranger une forte pression sur les prix.

a) *Vente.* — Pour certains produits, dont, en raison de ses immenses richesses naturelles, l'U. R. S. S. exerce un monopole de fait — santanine, platine — cela se conçoit aisément.

Pour d'autres produits, le monopole du commerce extérieur rend possible la vente à n'importe quel prix.

b) *Achat.* — En ce qui concerne les achats, l'U. R. S. S. en faisant appel à la concurrence peut réaliser, grâce à son système de monopole, des conditions plus avantageuses : prix, délais de paiement, etc...¹

c) Les représentations commerciales présentent, évidemment, les avantages et les inconvénients d'un énorme cartel, d'un trust tout-puissant.

Nous venons de passer en revue les multiples inconvénients pour le commerçant ou l'industriel étranger. Quels en sont par contre les avantages?

Certains économistes allemands estiment que, malgré certains risques politiques, l'Etat soviétique offre des garanties de solvabilité et de paiements réguliers qu'aucune entreprise, aussi puissante qu'elle soit, ne pourrait offrir.

Il est d'ailleurs intéressant de connaître l'argumentation soviétique sur ce point.

La publication mensuelle des organismes soviétiques officiels en France résume comme suit les avantages du

1. Karl Mainz, *op. cit.*, p. 28-39; Kaulbars, *op. cit.*, p. 48-49.

monopole du commerce soviétique pour les industriels et commerçants étrangers :

« 1^o Confiance entière que doivent inspirer les organismes commerciaux de l'Union qui, étant des organismes d'Etat ne peuvent ni faire banqueroute ni devenir insolvables »...

L'organe soviétique ajoute d'autre part, que le fait que :

« ... l'U. R. S. S., le seul pays qui, dans une période où ne régnait la moindre garantie de crédit, n'en continuait pas moins à effectuer ses paiements avec la ponctualité la plus extrême, démontre aux industriels des divers pays que la perspective de voir régler les sommes créditées aux échéances convenues, quelles que soient les circonstances, compense largement les difficultés du contrôle le plus pénible, quant aux prix et à la qualité.

» 2^o Le monopole du commerce extérieur épargne aux importateurs et aux exportateurs étrangers de fortes sommes d'argent qu'ils seraient obligés de dépenser « pour entrer en contact avec les acheteurs et les vendeurs éventuels » en U. R. S. S. Les maisons étrangères peuvent en effet s'adresser directement à la représentation commerciale de l'U. R. S. S. ou à d'autres organisations commerciales soviétiques dans leur propre pays.

» 3^o Les commandes passées par l'U. R. S. S. aux industriels étrangers sont très importantes et contribuent à améliorer leurs entreprises¹. »

Or, on pourrait répondre à cette argumentation :

1^o S'il est constant que, jusqu'à ce jour, le gouvernement soviétique a toujours respecté ses échéances, il n'en est pas moins vrai que des crédits extrêmement longs étant demandés aux fournisseurs (52 mois pour certaines commandes passées en Italie) l'élément « risque » intervient nécessairement, en raison des causes politiques.

2^o Si le monopole du commerce extérieur évite aux maisons étrangères des frais de publicité ou de prospection, il ne faut point perdre de vue que ces frais sont généralement largement compensés, une étude détaillée des conditions spéciales des marchés étrangers, permettant une meilleure adaptation de la fabrication aux besoins de ces marchés.

3^o Enfin en ce qui concerne le troisième point de l'argumentation soviétique, relatif à l'importance des commandes,

1. *Revue économique de l'U. R. S. S.*, mars 1934, p. 79.

il n'ajoute rien au plaidoyer en faveur du monopole du commerce extérieur, puisqu'une impulsion analogue eût pu émaner de n'importe quel trust économique, passant des commandes dans ce pays.

Une question se pose. Quelles mesures, les maisons étrangères peuvent-elles adopter pour égaliser les chances des parties contractantes ?

De nombreux essais d'ententes économiques eurent lieu, ayant pour but la réalisation d'un « front commun » qui devait permettre, dans l'esprit de leurs organisateurs, de contrebalancer l'atout puissant que constituait pour les représentations commerciales le monopole du commerce extérieur.

De nombreuses tentatives eurent lieu pour organiser dans chacun des grands pays producteurs, des syndicats de vente, groupant pour chaque branche de production toutes les industries nationales.

On essaya même d'ébaucher une sorte d'entente internationale, quelque chose comme une confédération de cartels ou de groupements industriels de différents pays.

Le gouvernement soviétique a toujours suivi cette question avec une extrême vigilance et n'a jamais caché son hostilité à toute entente de ce genre.

Bien que certains dirigeants soviétiques reprenant l'idée de Lénine, estimaient que des capitalistes rivaux ne pourraient jamais s'entendre pour aboutir à un front économique commun¹, le gouvernement de l'U. R. S. S. jugea plus prudent de veiller au grain, et de riposter immédiatement par le boycottage de firmes, cherchant à former des ententes économiques. D'autre part, il s'efforça d'insérer dans

1. « Les intérêts des pays capitalistes, les intérêts des particuliers sont trop contradictoires pour qu'il soit possible de les concilier; étant donné l'unité et la centralisation de notre système commercial, il n'y a pas de difficulté insurmontable à manœuvrer de façon à intéresser à nos opérations les groupes capitalistes et les firmes avec lesquels, moyennant certaines conditions, une entente provisoire peut se faire. Par contre, une pression, pouvant aller jusqu'au boycottage, devra être exercée sur les groupements et sur les firmes, avec lesquels une entente s'avérera comme impossible. De cette façon, tôt ou tard, il sera toujours possible de rompre le front capitaliste unique, et ce moyen extrêmement sûr demeurera à notre disposition, aussi longtemps que nous aurons conservé le monopole du commerce extérieur » (L. P. Krasine, *Problèmes de commerce extérieur*, Moscou-Léningrad, 1928, p. 256).

les traités de commerce une clause spéciale, interdisant des ententes de ce genre.

Un article de *Ekonomitcheskaja Zchizn* mérite d'être cité à cette occasion.

Cet organe officiel écrit :

« Les organismes soviétiques doivent surveiller attentivement la concentration des forces capitalistes, tendant à contre-balancer le monopole du commerce extérieur. Pour autant que l'économie capitaliste comporte des monopoles privés, le gouvernement soviétique est bien obligé de s'en accommoder. Mais il mènera une lutte implacable contre toute entente visant exclusivement le commerce de l'Union soviétique. Dans cette éventualité, les représentations commerciales à l'étranger devront sans délai déclarer le boycottage des organisations en question. Le gouvernement soviétique n'exige point de l'étranger qu'il modifie ses méthodes commerciales, mais il prend ses précautions pour ne pas laisser des méthodes spéciales s'instaurer dans les échanges avec l'Union soviétique¹. »

La thèse soviétique s'appuyait sur l'argument suivant : le monopole du commerce extérieur est une loi organique de l'Union ; il joue, par conséquent, dans les relations commerciales de l'U. R. S. S. avec le monde entier ; quant aux groupements étrangers en question, ils constituent une mesure dirigée contre l'U. R. S. S. exclusivement.

Cette argumentation ne tient pas compte du fait que l'U. R. S. S. est l'unique pays, qui ait instauré le monopole du commerce extérieur et que les groupements projetés avaient précisément pour objet la protection contre la pression exercée par une institution aussi puissante.

Quelques tentatives furent faites en Allemagne, le premier parmi les grands pays européens qui ait entamé des relations commerciales avec la Russie soviétique, pour organiser des cartels d'exportations.

Parmi ces cartels, on peut citer *Igerussko*, l'union des industries de matières colorantes, le cartel des industries des machines-outils, le *Russlandsausschuss der Deutschen Wirtschaft* ; ces groupements sauf le dernier n'eurent qu'une existence éphémère et de peu d'importance.

1. Cité d'après Mainz, *op. cit.*, p. 186.

Si le *Russlandsausschuss der Deutschen Wirtschaft* n'a pas disparu, c'est parce qu'il changea ses objectifs.

Intéressante est l'histoire du Comité pour les affaires commerciales avec la Russie (*Russlandsausschuss der Deutschen Wirtschaft*). En raison de la vive opposition que le gouvernement soviétique a toujours manifestée à l'égard des cartels économiques, l'agence Wolf a fait passer une note, déclarant que le Comité en question avait pour objet exclusif, l'accroissement des échanges avec la Russie. Ce comité d'étude devait servir à éclairer le gouvernement allemand sur tous les problèmes économiques éventuels et constituer une sorte d'organisme central destiné à discuter avec la représentation commerciale de Berlin les questions de principe, au nom de diverses branches de l'activité nationale allemande.

A la même époque, l'organe de l'industrie lourde allemande, la *Rheinische Westfälische Zeitung* écrivait qu'il ne pouvait être question d'une confédération de syndicats de producteurs allemands, en vue de se mettre en travers des méthodes commerciales russes.

Malgré toutes ces précautions, le gouvernement et la presse soviétique prirent nettement position contre le Comité en question.

M. Mikoïan, commissaire du peuple pour le Commerce écrivait :

« Evidemment, il est loisible au gouvernement allemand de créer toutes sortes de comités. Toutefois, pour autant qu'il est question de créer un comité ayant pour objet le développement des échanges avec l'Allemagne, nous avons intérêt à ce que cet organisme ne contrarie pas notre monopole du commerce extérieur, car nous nous verrons contraints de refuser une telle collaboration. Nous protestons de la façon la plus résolue contre la création d'organismes spéciaux, dirigés contre notre système commercial. Si un pays quelconque prenait la décision d'instituer chez lui une sorte de Comité pour la régularisation de son commerce extérieur, cette mesure nous laisserait indifférents. Mais lorsqu'il s'agit d'un comité spécial à l'usage du commerce avec les Soviets, nous ne pouvons n'y pas voir une tentative dirigée contre le système soviétique. ... Pour rien au monde

nous ne chercherons à développer les relations commerciales avec un pays qui s'efforcerait d'affaiblir notre système commercial¹. »

Une tentative similaire faite en Grèce pour rendre obligatoire l'union de tous les industriels et commerçants, échoua complètement, en raison de l'attitude intransigeante du gouvernement soviétique.

Il en fut de même, lorsqu'en 1927, un essai fut tenté pour constituer une sorte d'entente économique internationale contre le monopole du commerce soviétique. Lorsque la presse allemande publia une série d'articles invitant les industriels français et allemands à oublier leur concurrence et suggérant une entente aux sujets des prix de fournitures à livrer à l'U. R. S. S., l'organe soviétique *Ekonomitcheskaia Zhizn* riposta en indiquant qu'une semblable entente ne pourrait que « renforcer la position des concurrents de l'Allemagne et de la France sur le marché russe, étant donné que le marché mondial n'est composé uniquement de la France et de l'Allemagne² ».

Lorsqu'en janvier 1928, le Congrès des conseillers du commerce extérieur à Nice, examina la proposition de M. de Monzie, tendant à une entente franco-allemande, au sujet de prix, délais ou garanties, lors de la conclusion d'opérations commerciales avec l'U. R. S. S., M. Mikoïan que nous avons déjà eu l'occasion de citer, écrivait que la proposition de M. de Monzie conduit, en définitive, à la création d'un cartel franco-allemand contre l'U. R. S. S. et vise le monopole du commerce extérieur de l'U. R. S. S. « Cette proposition tend à placer le commerce soviétique dans des conditions qui permettraient à la coalition projetée de dicter ses conditions aux organismes commerciaux soviétiques. Elle tend à affaiblir la faculté de manœuvre de nos représentations commerciales. Nous constatons une tendance manifeste à placer l'U. R. S. S. dans un état d'infériorité par rapport à d'autres partenaires et à la contraindre à toutes les concessions³. »

1. A. I. Mikoïan, « Le monopole du commerce extérieur et l'importation en U. R. S. S. », *Encyclopédie de l'importation soviétique* (en russe), vol. I, Moscou, 1929, P. XXII-XXIII.

2. *Ost-Europa Markt*, 1927-1928, p. 235.

3. A. I. Mikoïan, *op. cit.*, p. XXI-XXII.

L'intransigeance absolue du gouvernement soviétique sur ce point se manifesta à nouveau, lorsqu'en 1927, l'on commença à envisager dans divers centres européens, la création d'un « syndicat européen ». La presse soviétique officielle attira l'attention de l'Allemagne sur ce fait que son adhésion à un pareil groupement serait considérée comme une dénonciation du traité de Rapallo¹.

Afin de conjurer toute coalition internationale contre le monopole du commerce extérieur, le gouvernement soviétique fit insérer une clause spéciale dans quelques-uns de ses accords avec les pays étrangers. Il en est ainsi pour les pactes d'amitié et de neutralité avec l'Allemagne (1926) et avec l'Italie (1933).

L'article 3 du pacte russo-allemand stipule en effet : « Si à l'occasion d'un conflit, ou en période de paix, une coalition économique était formée en vue du boycottage commercial et financier de l'une des parties, l'autre partie s'engage à ne pas entrer dans cette coalition. »

De même par l'article 4 du pacte russo-italien, chacune des parties contractantes s'oblige à ne participer à aucune coalition politique ou économique qui puisse être préjudiciable à l'autre partie.

Aussi, il nous faut reconnaître que jusqu'à ce jour, toutes les tentatives d'opposer au monopole du commerce extérieur soviétique une sorte de « front commun » par la formation de syndicats nationaux ou de coalitions économiques internationales, ont complètement échoué.

Il y a peu de chance, semble-t-il, pour que de semblables entreprises, sur le plan international surtout, réussissent mieux à l'avenir.

1. Voir, Léo Zaitzeff, « Sowjetrussland in völkerrechtlichem Verkehr » *Ost-Europa*, septembre 1932, cahier 12, qui estime qu'une concentration économique à laquelle ne prennent part que des particuliers ou des sociétés commerciales n'est pas contraire au traité de Rapallo.

DEUXIÈME PARTIE

Organes économiques de l'U. R. S. S.
a l'étranger

CHAPITRE PREMIER

LES REPRÉSENTATIONS COMMERCIALES DE L'U. R. S. S. A L'ÉTRANGER

Section I. — La nature juridique et la responsabilité des représentations commerciales de l'U. R. S. S.

Afin de pouvoir définir la nature juridique des représentations commerciales, il y a lieu de répondre aux questions suivantes :

1° La représentation commerciale est-elle une personne morale :

a) en droit soviétique;

b) d'après le droit des Etats auprès desquels elle est accréditée.

2° Si personne morale il y a, dans quelle catégorie faut-il la classer : droit public, droit privé, ou *sui generis* ?

1° Les représentations commerciales sont-elles des personnes morales distinctes de l'Etat dont elles constituent les organes ?

a) On ne trouve pas de réponse précise à cette question dans la législation soviétique : Toutefois, M. Makarov¹, estime qu'on doit y répondre de façon affirmative. Ainsi, dans le décret relatif aux représentations commerciales du 11 juin 1924 (article 9) tous les droits dont jouissent les personnes morales leur sont accordés. Cet article 9 stipule en effet :

« Pour accomplir les fonctions qui leur sont assignées, les » services commerciaux des représentations commerciales » ont le droit d'acquérir, d'aliéner, d'établir des nantissements, de louer toutes sortes de biens mobiliers ou immobiliers, indispensables aux opérations commerciales; d'ef-

1. A. N. Makarov, *Précis de droit international privé d'après la législation et la doctrine russes*, Paris, 1932, p. 237.

» fectuer des opérations de crédit, de banque, de change,
» etc., connexes du commerce extérieur; elles ont aussi le
» droit d'ester en justice ».

D'autre part, on peut déduire, bien qu'indirectement de l'article 4, al. 2 de la troisième partie de l'accord franco-soviétique du 11 janvier 1934, que le gouvernement soviétique reconnaît la personnalité morale de la représentation commerciale.

Ainsi l'article susmentionné parle « des organes économiques d'Etat de l'U. R. S. S. *autres que la représentation commerciale de l'U. R. S. S. et jouissant aux termes de la loi soviétique d'une personnalité morale distincte*¹. »

b) En ce qui concerne les pays étrangers la reconnaissance de la personnalité morale de la représentation commerciale se trouve exprimée dans certains des traités de commerce passés par ces pays avec l'U. R. S. S.

Ainsi l'art. 3 de la convention provisoire conclue entre la Norvège et la Russie, le 2 septembre 1921, reconnaît à la représentation commerciale la personnalité morale avec toutes les conséquences qui en découlent.

Dans l'article 3 de la convention provisoire conclue entre le Danemark et l'U. R. S. S. le 23 avril 1923, nous lisons : « Les délégations jouissent à tous points de vue des droits d'une personne juridique ».

Dans l'art. 11 du traité avec la Tchéco-Slovaquie du 5 juin 1922, il est stipulé que dans les cas où le gouvernement de la R. S. F. S. R. et ses organes exerceraient une activité commerciale sur le territoire de la Tchéco-Slovaquie, ils devraient être considérés comme des personnes morales.

De même l'article 1, al. 2, du traité conclu entre la Suède et l'Union des Républiques soviétiques socialistes, le 15 mai 1924, reconnaît à la représentation commerciale les droits de personne morale.

Dans le traité russo-allemand du 12 octobre 1925, cette

1. M. Stauffenberg indique d'ailleurs, non sans raison, qu'il est assez facile de comprendre que la législation soviétique n'ait pas conféré d'une façon explicite la personnalité morale à la représentation commerciale, étant donné que celle-ci n'a pas été créée pour fonctionner sur le territoire de l'U. R. S. S. *Die Rechtsstellung der Russischen Handelsvertretungen*, Berlin und Leipzig, 1930, p. 42.

question n'a pas été soulevée. Cependant, les auteurs soviétiques, se basant sur le protocole de clôture à l'article 3 du traité de commerce, concluent à la reconnaissance par l'Allemagne de la personnalité morale de la représentation commerciale, étant donné que celle-ci est autorisée à « faire partie des maisons commerciales ou personnes juridiques¹. »

Et voici l'article 1, de l'al. 2 du traité de commerce entre la Suède et l'U. R. S. S. conclu le 9 octobre 1927 :

« La représentation commerciale jouit en Suède des droits » qui sont conférés par l'article 2, al. 2 de l'accord commercial conclu entre la Suède et l'Union des Républiques » soviétiques socialistes, aux personnes morales »...

L'analyse de nombreux traités de commerce soviétiques nous amène à l'affirmation de la personne morale des représentations commerciales. L'opinion soviétique est sur ce point d'accord avec la grande majorité des auteurs non soviétiques².

2° Or, si l'on peut considérer la question de la personnalité morale des représentations commerciales distincte de l'Etat comme résolue dans le sens affirmatif, la question de savoir quelle est la nature de cette personnalité morale reste encore très controversée.

Et pourtant ce n'est pas là une question de doctrine; elle présente au contraire un grand intérêt pratique, puisqu'elle se trouve étroitement liée aux questions d'immunité judiciaire, aux questions d'exterritorialité, etc...

La doctrine soviétique sur ce point est très nette : la loi sur le monopole du commerce extérieur ayant été promul-

1. « In Handelsgesellschaften oder Juristische Personen einzutreten ».

2. Contra-Petchorine (*La condition des Russes en France et celle des étrangers en U. R. S. S.*, Paris, 1929, p. 158-159), qui considère les représentations commerciales comme des sociétés de fait se basant sur ce que le droit français ne connaît pas de personnes morales qui tout en étant « une émanation de la puissance publique... se livreraient à des actes habituels de commerce comme les particuliers ».

Cette objection ne nous paraît pas probante. En effet, le droit n'est pas un ensemble de dispositions immuables et l'essence du droit réside dans son dynamisme. Le droit français jusqu'à ces temps derniers n'eut pas affaire à des institutions *sui generis* telles que les représentations commerciales. Cependant du moment que ces institutions furent admises sur le territoire français, le droit français ne saurait négliger leurs particularités.

En France, le Tribunal de commerce de la Seine, par le jugement du 13 janvier 1927 (Clunet 1927, 680) ayant demandé l'inscription de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Paris au registre du Commerce de la Seine, reconnaît, par conséquent, la personnalité morale des représentations commerciales.

guée, l'exercice de ce commerce devient une fonction de la souveraineté de l'Etat, au même titre que la justice ou la politique étrangère.

Par conséquent, les représentations commerciales de l'U. R. S. S. qui d'après l'article 23 du règlement du commissariat pour le Commerce extérieur du 12 novembre 1923 sont « des organes du commissariat pour le Commerce extérieur (N. K. V. T.) et font en même temps, partie des représentations plénipotentiaires correspondantes de l'U. R. S. S. à l'étranger » sont des organes d'Etat.

Mais si la doctrine soviétique est très affirmative sur ce point, il n'en est pas de même pour les juristes d'autres pays, qui interprètent différemment la question.

La plupart des auteurs, toutefois, considèrent les représentations commerciales comme étant des institutions *sui generis* et ayant une double nature — organes d'Etat et personnes morales de droit privé¹.

Toutefois, M. Makarov qui reconnaît la double nature des représentations commerciales, estime que celles-ci ne cessent pas pour cela d'être des institutions d'Etat et que ce serait une grosse erreur de les considérer comme une personne morale du droit public².

D'après le règlement du commissariat pour le Commerce extérieur du 12 novembre 1923, les représentations commerciales comprennent deux sections : section régulatrice et section commerciale (art. 26)³.

« La première section est chargée :

« a) d'éclairer la compétence économique du pays de leur résidence ;

« b) d'étudier les conditions du marché de la place et d'en informer son gouvernement ;

c) de contrôler l'activité des sociétés mixtes à l'étranger ;

« d) de surveiller l'exécution des traités et des accords du commerce extérieur conclus entre l'U. R. S. S. et tel ou

1. Ainsi Stauffenberg : « Die Handelsvertretungen haben eine merkwürdige Doppelstellung. Sie sind gleichzeitig Handelsunternehmungen und Staatsbehörden », *op. cit.*, p. 39.

De même : Trachtenberg qui parle également « de l'organisation hybride des représentations commerciales » (*Revue de droit international privé*, 1931 p. 763).

2. *Op. cit.*, p. 240.

3. M. Jérôme, *op. cit.*, p. 101-102 et M. Trachtenberg, *op. cit.*, p. 762, parlent de trois sections principales : section économique, section régulatrice, section commerciale. Mais la première ne fait que partie de la seconde.

tel autre pays étranger et de participer à l'élaboration de nouveaux traités et accords;

« e) de surveiller dans le pays de sa résidence l'activité commerciale de tous les organismes, institutions et citoyens de l'U. R. S. S. y compris la section commerciale de la représentation commerciale ». (art. 27).

« La seconde section est chargée de l'exécution des plans du commissariat pour le Commerce extérieur et des autres organismes de l'U. R. S. S. ainsi que des opérations commerciales et commissions, imposées par les organes commerciaux du commissariat du Commerce extérieur, des institutions et des entreprises de l'Etat, et par les coopératives publiques ou privées, investies des droits d'effectuer les opérations d'importation et d'exportation¹. »

Cette « double nature » des représentations commerciales est formellement reconnue dans les traités de commerce conclus entre la Lettonie et l'U. R. S. S. le 2 juin 1927 et entre l'Esthonie et l'U. R. S. S. le 17 mai 1929.

Ainsi, d'après ces traités, on ne peut pas procéder à l'exécution par voie de contrainte sur les biens servant à l'*activité officielle* de la représentation commerciale².

Ici l'activité officielle de la représentation commerciale est opposée à l'activité commerciale.

D'après l'art. 17, al. 2, du traité avec l'Esthonie, ainsi que d'après l'art. 5, al. 2 du traité avec la Lettonie qui définissent l'activité de la représentation commerciale — par « l'activité officielle » on doit apparemment entendre la défense des intérêts de l'U. R. S. S. dans le domaine du commerce avec ces pays, ainsi que le règlement de ce commerce (paragraphes « a » et « b ») par opposition avec l'exercice du commerce (paragraphe « c »).

La deuxième question importante qui se pose est celle de la responsabilité juridique des représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger.

Cette question est résolue dans ce sens que l'Etat soviétique est responsable de tous les engagements et obligations contractés par les représentations commerciales à l'étranger.

1. V. Korovine, « La république des Soviets et le droit international », *Revue générale de droit international public*, 1925, p. 309. Aussi Korovine *Völkerrecht der Übergangszeit*, Berlin, 1929, p. 65.

2. Article 5, alinéa 7 du traité russo-lettonien. Article 21 du traité russo-esthonien.

Vu la double nature des représentations commerciales, cette responsabilité de l'Etat est explicitement soulignée presque dans tous les accords commerciaux passés entre l'U. R. S. S. et les pays étrangers.

En effet, on rencontre cette clause dans l'article 12 de l'accord provisoire russo-allemand du 6 mai 1921, dans le traité russo-italien de 1924 (art. 3, al. 4), dans le traité économique russo-allemand du 12 octobre 1925 (art. 6), dans le traité de l'U. R. S. S. avec la Lettonie de 1927 (art. 5, al. 6) et dans celui avec l'Esthonie de 1929 (art. 19, al. 1), etc...

Cette responsabilité est également soulignée dans l'accord commercial franco-soviétique, le 11 janvier 1934 :

« La représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France » agissant en matière commerciale, au nom de l'U. R. S. S., » le gouvernement de l'U. R. S. S. assume la responsabilité » de toutes transactions commerciales qu'elle aura, soit » conclues, soit garanties » (art. 4, al. 1 de la troisième partie).

On retrouve l'expression du même principe dans l'accord commercial anglo-soviétique du 16 avril 1930 (art. 2, al. 4) ainsi que dans le dernier accord entre l'Angleterre et l'U. R. S. S. signé le 16 février 1934 :

« La représentation commerciale agissant en matière » commerciale au nom et pour le compte de l'Union des » républiques soviétiques socialistes, le Gouvernement de » cette dernière, assume la responsabilité de toutes les trans- » actions conclues au Royaume-Uni, par le chef de la repré- » sentation commerciale ou un de ses deux adjoints » (art. 5, al. 4). »¹

Section II. — L'exterritorialité des locaux et privilèges diplomatiques des agents

a) Thèse soviétique. — Thèse contraire

Jusqu'à ces temps derniers la question de l'exterritorialité des représentations commerciales et des privilèges

1. « In view of the fact that the Trade Delegation is acting in respect of trade for and on behalf of the Union of the Soviet Socialist Republics, the Government of the later assumes responsibility for all transactions concluded in the United Kingdom by the Trade Representative or either of his two deputies ».

diplomatiques de leur personnel comptait parmi les questions les plus brûlantes.

Deux conceptions contradictoires se dessinaient nettement. D'une part, l'Etat soviétique, ainsi que nous l'avons déjà dit, se basant sur la théorie qu'il avait toujours défendue — celle de la souveraineté illimitée, — considérait le monopole du commerce extérieur comme une des prérogatives de la souveraineté, au même titre que la politique extérieure ou la législation. Par conséquent, le seul fait pour un Etat d'entrer en relations diplomatiques avec l'U. R. S. S. et de commercer avec elle, est considéré comme une reconnaissance implicite du monopole soviétique du commerce extérieur, celui-ci figurant parmi les principes constitutionnels fondamentaux de l'U. R. S. S. (art. 1 de la Constitution). Or, la reconnaissance du monopole du commerce extérieur entraîne la reconnaissance de l'exterritorialité, de l'inviolabilité, de l'immunité diplomatique et judiciaire des hauts fonctionnaires des représentations commerciales, le droit de se servir du chiffre, l'impossibilité pour les tiers d'opérer des saisies-arrêts sur les biens des représentations commerciales, etc., tous ces privilèges formant, suivant l'avis d'un auteur soviétique « une chaîne de fer logique¹ ».

Un autre auteur soviétique dit à ce propos :

« Le monopole du commerce extérieur de l'Union » soviétique est, en effet, une loi inamovible de l'U. R. S. S.
 » La reprise des relations économiques ne pourrait se faire
 » qu'une fois ce monopole admis². »

Par conséquent, suivant la doctrine soviétique, il n'y a pas de différence entre la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique. Une simple reconnaissance de fait coïncidant avec la reprise de relations commerciales avec l'U. R. S. S. suffit, d'après les auteurs soviétiques, pour faire obtenir aux représentations commerciales l'exterritorialité ainsi que tous les autres privilèges sus-mentionnés, à moins que, bien entendu, le gouvernement soviétique n'y renonce de son propre gré,

1 A. Goïchbarg, « Der Aussenhandelsmonopol in den Handelsverträgen mit den ausländischen Staaten » (*Sowjetwirtschaft und Aussenhandel*, 1933, n° 7-8).

2. S. Warschauer « Le commerce extérieur et la politique commerciale de l'Union soviétique. Recueil *Situation économique de l'Union soviétique*, Paris, 1926, p. 156.

ce qu'il a fait parfois, par exemple en ce qui concerne la question de l'immunité judiciaire, pour « des raisons d'ordre pratique¹ ».

C'est là le point de vue qui a constamment été défendu par le gouvernement soviétique devant les tribunaux des Etats-Unis², de l'Angleterre³ et de l'Italie⁴.

Le monopole du commerce extérieur en tant qu'attribut essentiel de la souveraineté de l'Etat soviétique est l'argument principal de la doctrine soviétique.

Mais en dehors de cet argument, la doctrine soviétique en invoque d'autres, se basant sur l'article 23 du Règlement du Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur en date du 12 novembre 1923, d'après lequel la représentation commerciale fait partie des représentations plénipotentiaires de l'U. R. S. S. à l'étranger⁵, l'U. R. S. S. réclame pour les représentations commerciales et ses fonctionnaires l'exterritorialité et les privilèges diplomatiques.

Enfin invoquant des raisons d'ordre pratique, la doctrine soviétique affirme que l'exterritorialité et les privilèges diplomatiques sont indispensables aux représentations commerciales. M. Ganezky déclare notamment : « Ce n'est pas pour des considérations de prestige extérieur que le gouvernement soviétique s'efforce, dans ses relations avec d'autres pays, d'assurer aux édifices abritant les représentations commerciales le principe de l'exterritorialité. Le Torgpred (Chef de la représentation commerciale) est le représentant de l'Etat tout entier. Des plans commerciaux et économiques de cet Etat d'une importance générale sont concentrés entre ses mains. Ces pièces doivent être tenues aussi secrètes que les documents diplomatiques. Le gouvernement soviétique ne peut en aucun cas admettre que l'inviolabilité la plus absolue ne soit pas garantie à ses plans économiques⁶. »

1. Goïchbarg, *op. cit.*

2. Aff. repres. comm. des soviets. c. Cibrario.

3. Fenton Textile Co c. Krassine and others.

4. Aff. Servanti.

5. « Les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger sont des organes du Commissariat pour le Commerce extérieur (N. K. V. T.) et font en même temps partie des représentations plénipotentiaires correspondantes de l'U. R. S. S. à l'étranger ».

6. J. Ganezky, « La politique contractuelle en matière du commerce extérieur » (en russe), *Vniechniaia Torgovlia*, 1927, n° 2-3. Dans le même sens : Korovine, *Revue générale de droit international*, p. 309.

Ces arguments ne sont pas tout à fait probants. En prenant pour base l'argument principal des économistes soviétiques et en admettant même que l'activité des représentations commerciales puisse être considérée comme un attribut de la souveraineté de l'Etat, il ne s'ensuit nullement que les immeubles occupés par les représentations commerciales doivent jouir de l'exterritorialité ni leurs fonctionnaires des privilèges diplomatiques. Nulle règle juridique ne prescrit en effet qu'une institution ou une personne physique ou morale exerçant des actes de souveraineté doivent nécessairement jouir de l'exterritorialité ou de privilèges diplomatiques.

On ne saurait pas attribuer ces privilèges aux représentations commerciales par analogie (douteuse, d'ailleurs) avec les légations diplomatiques qui jouissent de ces privilèges en vertu du droit coutumier poursuivant les buts pratiques *ne impediatur legatio*.

On ne peut d'ailleurs admettre que l'activité des représentations commerciales puisse être considérée comme un exercice des actes de souveraineté de l'Etat. Le fait pourrait à la rigueur être admis pour les services régulateurs, mais dans aucun cas pour les services commerciaux.

L'objection que la distinction entre actes de souveraineté et actes de gestion doit se faire, compte tenu du droit de l'Etat en question, — n'est pas fondée : on ne peut, en effet, exercer des actes de souveraineté sur le territoire d'un Etat étranger sans une autorisation expresse de celui-ci.

Par conséquent, si la représentation commerciale n'a pas obtenu par traité pareille autorisation, — ses actes ne sauraient être considérés comme acte de souveraineté d'Etat¹.

L'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 19 novembre 1926 dans l'affaire l'U. R. S. S. contre l'Association France-Export ne fait que confirmer cette conception : « *Jusqu'à ce qu'il en ait été décidé autrement par un accord diplomatique*, les manifestations d'une activité commerciale qui s'exerce dans tous les domaines ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté de l'Etat demeure complètement étranger. »

1. Stauffenberg *op. cit.*, p. 54-56.

Le simple fait que les représentations commerciales de l'U. R. S. S. sont admises sur le territoire d'un autre Etat où elles sont autorisées à exercer des opérations commerciales n'est pas suffisant pour reconnaître à ses opérations le caractère des actes de souveraineté d'Etat.

Un autre argument contre le principe de l'extraterritorialité des représentations commerciales, c'est que le gouvernement soviétique, — dans tous les traités de commerce qu'il a signés, — a renoncé à l'immunité judiciaire des représentations commerciales et s'est soumis de plein gré à la juridiction du pays sur le territoire duquel se trouve domiciliée telle ou telle autre représentation commerciale de l'U. R. S. S.

Il est difficile d'admettre que les tribunaux civils puissent être compétents quant aux actes de souveraineté d'un pays étranger.

A la rigueur on pourrait encore admettre l'extraterritorialité des services régulateurs des représentations commerciales mais il ne peut en être de même en ce qui concerne les services commerciaux. On verra plus loin que certains Etats ont adopté cette distinction.

Or, sans contestation possible, la partie la plus importante à tous les points de vue (par le nombre et le volume des opérations, par l'importance du personnel employé) est bien la partie commerciale. Les services régulateurs des représentations commerciales par contre ne jouent qu'un rôle subsidiaire et pourraient même siéger en U. R. S. S.

Quant aux autres arguments soviétiques pour la défense de l'extraterritorialité des représentations commerciales, on peut leur opposer ceci :

Le fait que selon la législation de l'U. R. S. S., les représentations commerciales sont considérées comme faisant partie des représentations plénipotentiaires de l'U. R. S. S. à l'étranger¹ n'est pas un argument suffisant pour leur accorder l'extraterritorialité et les privilèges diplomatiques.

Le fait que durant la période 1914-1918 les légations diplomatiques comprenaient un grand nombre d'attachés commerciaux n'est pas un argument décisif, car il s'agis-

1. L'article 23 du Règlement du Commissariat pour le Commerce extérieur, du 12 novembre 1923.

sait précisément d'une période anormale et il est évident qu'en temps de guerre les attachés commerciaux avaient pour mission principale des opérations régulatrices.

Enfin, si la représentation commerciale était attachée à la légation diplomatique, les locaux occupés par elle devraient jouir du privilège d'extraterritorialité et son personnel, de privilèges diplomatiques. Mais il ne faut pas oublier que le personnel de la représentation commerciale, de Berlin par exemple, comportait plus de 1.000 personnes. C'est pourquoi la doctrine soviétique se borne à réclamer les privilèges diplomatiques pour les hauts fonctionnaires des représentations commerciales¹.

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, les auteurs soviétiques invoquent en faveur de l'extraterritorialité des représentations commerciales des raisons d'ordre pratique telles que la nécessité d'assurer le secret des plans économiques de l'Etat comprenant les projets de ventes et achats qui doivent être effectués par l'intermédiaire des représentations commerciales et constituant un secret d'Etat.

Or, le droit de se servir du chiffre qui est accordé aux représentations commerciales est suffisant pour mettre les secrets d'Etat à l'abri des indiscrétions. A la rigueur, rien n'empêche de conserver les documents les plus importants à la légation diplomatique².

Enfin, le dernier argument qu'opposent les adversaires de la thèse soviétique à celle-ci c'est le manque de réciprocité.

D'après eux, le gouvernement soviétique jouissant de l'extraterritorialité sans accorder en retour de privilège équivalent, introduirait, en réalité, un système de capitulations.

A cela, les auteurs soviétiques ne manquent pas d'objecter que l'absence de réciprocité s'explique uniquement par la différence de l'organisation économique des Etats contractants, notamment : le monopole du commerce extérieur comme loi constitutionnelle en Russie soviétique d'une part et les commerce privé des autres pays, d'autre part. Et, en effet, on ne saurait songer sérieusement à accorder

1. Ganezky, *Vnechniaia Torgovlia*, 1927, n° 2-3.

2. Stauffenberg, *op. cit.*, p. 59 et s.

des privilèges diplomatiques à tous les commerçants faisant des transactions avec l'U. R. S. S.

Le gouvernement soviétique, afin de prouver qu'en réclamant l'exterritorialité pour ses représentations commerciales, il ne cherche nullement à obtenir des faveurs sans réciprocité, consent à son tour à accorder à une représentation commerciale de l'Allemagne en U. R. S. S. les mêmes privilèges dont jouit la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Allemagne¹.

Cette clause ne présente, bien entendu, aucune valeur pratique et n'a qu'une portée diplomatique, c'est-à-dire celle d'un témoignage de la bonne volonté de l'U. R. S. S. à accorder la réciprocité.

Dans l'accord commercial signé le 11 janvier 1934 entre la France et l'U. R. S. S. cette réciprocité revêt un caractère plus concret. Ainsi, conformément au protocole complémentaire n° 1, « les parties sont d'accord pour rappeler » que l'attaché commercial à l'Ambassade de France à Moscou fait partie du personnel de l'Ambassade. Il bénéficie à ce titre, pour lui, son domicile et ses bureaux des privilèges et immunité diplomatiques.

Ainsi pour arriver à conclure un accord commercial il a fallu concilier deux conceptions opposées. D'un côté, le gouvernement soviétique n'a jamais manqué, au cours de de toutes ses négociations, de mettre en avant la clause l'exterritorialité de la représentation commerciale et des privilèges diplomatiques de son personnel. De l'autre côté, les Etats contractants se sont toujours opposés à l'insertion de cette clause.

En dehors des arguments que nous avons commentés, les Etats contractants se sont refusés à accorder à l'U. R. S. S. les privilèges en question par crainte que ces privilèges ne soient utilisés dans un but de propagande politique.

1. « Si le gouvernement allemand décidait d'organiser sur le territoire de l'U. R. S. S. une représentation commerciale, celle-ci ainsi que le personnel y attaché, obtiendrait du gouvernement de l'U. R. S. S. les mêmes droits, privilèges et faveurs dont jouit la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Allemagne » (Article 8 de l'accord économique du 12 octobre 1925).

Il est à noter que l'accord commercial germano-russe du 6 mai 1921 autorisait déjà l'Allemagne à organiser une représentation commerciale sur le territoire de l'U. R. S. S.

Finalement un compromis fut trouvé. Les pays contractant avec la Russie des Soviets reconnurent les privilèges et l'immunité diplomatiques d'un nombre limité de membres dirigeants des représentations commerciales, ainsi que l'exterritorialité des locaux occupés par lesdits membres. Ce principe fut appliqué dans tous les accords et traités de commerce conclus avec l'U. R. S. S.

L'analyse de ces accords et traités de commerce permet de les classer en deux catégories :

1° Ceux qui limitent les privilèges et les immunités diplomatiques au chef de la représentation et à ses adjoints (dont le nombre ne doit pas dépasser deux) et aux locaux occupés par ces personnes.

2° Ceux qui accordent les privilèges diplomatiques à un plus grand nombre de membres dirigeants.

Cette classification, bien que « quantitative » présente néanmoins un intérêt pratique.

Le premier groupe comprend entre autres l'accord provisoire avec l'Angleterre du 1921 (art. 2), celui avec la Suède du 8 octobre 1927 (art. 2, al. 2), celui avec l'Esthonie du 17 mai 1929 (art. 18, al. 1^{er}), celui avec la Grèce du 11 juin 1929 (art. 7, al. 5), celui avec l'Angleterre du 16 avril 1930 (art. 2 al. 2) ainsi que le dernier accord commercial avec l'Angleterre du 16 février 1934. Ce dernier accord tend à préciser et à strictement limiter les privilèges diplomatiques accordés au chef de la représentation commerciale et à ses deux adjoints :

« Le chef de la représentation commerciale sera le représentant commercial de l'Union des républiques soviétiques socialistes au Royaume-Uni. Lui et ses deux adjoints jouiront de tous les privilèges diplomatiques et de l'immunité; jouiront également de l'immunité, les locaux occupés par la représentation commerciale, 5^e étage, East Wing, Bush House, Aldwych, London » (art. 5, al. 21)¹.

Dans l'article 5, alinéa 1, il est stipulé que la représentation commerciale est composée d'un représentant com-

1. « The head of the Trade Delegation shall be the Trade Representative of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Kingdom. He and his two deputies shall be accorded all diplomatic privileges and immunities, and immunity shall attach to the offices occupied by the Trade Delegation (5 th. Floor, East Wing, Bush House, Aldwych, London »... (Art. 5, al. 2).

mercial de l'Union des républiques soviétiques socialistes et de ses deux adjoints. Il s'ensuit que l'exterritorialité accordée aux locaux de la représentation commerciale est limitée aux bureaux occupés par le chef de la représentation commerciale et ses deux adjoints.

D'après l'accord commercial franco-soviétique signé le 11 janvier 1934: « Le chef de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France et ses deux adjoints font partie de l'Ambassade de l'U. R. S. S. et bénéficient à ce titre des privilèges et immunités diplomatiques, lesquels s'étendent aux bureaux qu'ils occupent » (art. 2, al. 1, de la 3^e partie).

Le deuxième groupe comprend les accords commerciaux où les privilèges diplomatiques s'étendent en dehors du chef de la représentation commerciale et ses adjoints, aux membres du Conseil de la représentation commerciale.

On retrouve cette clause dans le traité de commerce italo-soviétique du 7 février 1924, article 3, alinéa 2; dans le traité (non ratifié) avec l'Angleterre du 8 août 1924 et dans celui avec la Lettonie du 2 juin 1927 (art. 5).

Dans l'accord temporaire avec l'Allemagne du 6 mai 1921, le nombre des membres du Conseil est fixé à 7.

Dans l'accord économique russo-allemand du 12 octobre 1925, le nombre des membres du Conseil de la représentation commerciale qui bénéficient des privilèges diplomatiques n'est pas indiqué, mais dans la note diplomatique n° 1 annexée au traité, ce nombre est limité à 7¹.

La question de l'exterritorialité des locaux occupés par la représentation commerciale à Berlin est plus complexe. Cette question fut l'objet d'une attention toute particulière dès la signature de l'accord économique de 1925, en raison de la descente de police opérée dans ces locaux au mois de mai 1924. La perquisition qui y fut effectuée

1. « Le chef de la représentation commerciale (représentant commercial), ses deux adjoints et les membres du Conseil de la représentation commerciale, qui ont leur domicile à Berlin, bénéficient de tous les privilèges et fa-veurs de l'exterritorialité diplomatique » (art. 4).

Au paragraphe 2 de la note annexée à cet article on lit : « Le nombre des membres du Conseil de la représentation commerciale auxquels s'étend l'exterritorialité suivant l'article 4 de l'accord économique ne doit dépasser le nombre de 7, sans compter le chef de la représentation commerciale et ses deux adjoints ».

donna lieu à un incident diplomatique entre l'Allemagne et l'U. R. S. S. et faillit amener la rupture de relations entre les deux pays.

Les Allemands soutenaient que l'accord du 6 mai 1921 ne contenait aucune indication précise en ce qui concerne l'exterritorialité des locaux occupés par la représentation commerciale. C'est pourquoi le protocole du 29 juillet 1924 dressé en vue de la liquidation du conflit consécutif à la perquisition, règle cette question. Il y est établi que les 3/5 des locaux de la représentation commerciale sis à Berlin, Lindenstrasse, 20-25 sont considérés comme séparés des autres locaux et bénéficient des privilèges de l'exterritorialité.

Dans l'accord commercial du 12 octobre 1925, on trouve la clause suivante :

« En vue de l'exercice du monopole du commerce extérieur une délégation commerciale ayant son siège à Berlin sera adjointe à l'Ambassade de l'U. R. S. S. auprès du Reich allemand¹. »

Les Russes se basant sur cette clause ainsi que sur l'article 23 du Règlement du Commissariat pour le Commerce extérieur du 12 novembre 1923, selon lequel les représentations commerciales font partie des représentations plénipotentiaires de l'U. R. S. S. à l'étranger, affirment que *tous* les locaux occupés par la représentation commerciale doivent bénéficier de l'exterritorialité.

Les Allemands leur opposent une clause du protocole de clôture par laquelle l'article 2 fut complété : « Le rattachement de la délégation commerciale à l'Ambassade de l'U. R. S. S. sera consacré définitivement par l'octroi du régime de l'exterritorialité aux personnes et aux locaux spécifiés aux articles 4 et 5.²

Selon leur avis, l'expression « adjointe » (angegliedert) dans le protocole de clôture suppose *seulement* le fait de l'existence de personnes et de locaux dont les droits d'exterritorialité sont définis par les articles 4³ et 5⁴.

1. « Für die Ausübung des Aussenhandelsmonopols ist der Botschaft der U. d. S. S. R. in deutschem Reich eine Handelsvertretung angegliedert mit dem Sitz in Berlin » (art. 2).

2. « Die Angliederung findet Ihren abschliessenden Ausdruck in der in Artikel 4 und 5 näher bezeichneten Exterritorialität bestimmter Personen und Räume ».

3. Voir plus haut.

4. « Les locaux occupés par la représentation commerciale, Lindenstrasse,

M. Kleinov dit que les délégués soviétiques au début des négociations réclamaient l'exterritorialité de la représentation commerciale, l'immunité de tout son personnel et de tous ses locaux. Les Allemands avaient refusé d'accepter cette thèse. Finalement un compromis fut trouvé sur la base du *statu quo* : Les privilèges diplomatiques et l'exterritorialité ne furent respectivement reconnus qu'à une partie des membres dirigeants et des locaux de la représentation commerciale¹.

Le chef de la représentation commerciale et ses adjoints sont considérés dans la plupart des traités comme faisant partie de l'Ambassade et de la Légation diplomatique de l'U. R. S. S.

Ainsi, dans le traité avec la Suède du 8 octobre 1927 (art. 1, al. 21), dans celui de la Lettonie, du 2 juin 1927 (art. 5), dans celui de l'Esthonie du 17 mai 1929 (art. 18, al. 1), dans ceux avec l'Angleterre du 16 avril 1930 et du 16 février 1934 nous trouvons l'expression de cette thèse :

« Le gouvernement du Royaume-Uni accorde à l'Union » des républiques soviétiques socialistes le droit de fonder » à Londres une représentation commerciale, composée » d'un représentant commercial de l'Union des républiques » soviétiques socialistes et de ses deux adjoints qui feront » partie de l'Ambassade de l'Union des républiques sovié- » tiques socialistes². »

Dans l'accord commercial franco-soviétique cette disposition est aussi clairement exprimée :

« Le chef de la représentation commerciale de » l'U. R. S. S. en France et ses deux adjoints font partie » de l'Ambassade de l'U. R. S. S... » (art. 2, al. 1, 3^e partie).

*
* *

Certains traités de commerce accordent aux représentations commerciales le droit de fonder des succursales.

20-25 et utilisés par cette dernière en vue de son activité conformément à l'article 3, jouissent des privilèges de l'exterritorialité » (art. 5).

1. *Op. cit.*, p. 86. Dans le même sens, M. Stauffenberg, *op. cit.* p. 65.

2. « The Government of the United Kingdom agrees to accord to the Government of the Union of Soviet Socialist Republics the right to establish in London a Trade Delegation, consisting of the Trade Representative of the Union of Soviet Socialist Republics and his two deputies, to form part of the Embassy of the Union of Soviet Socialist Republics » (Art. 5 al. 1).

Ainsi dans l'accord franco-soviétique du 11 janvier 1934, on lit :

« La représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France aura le droit, après accord préalable avec le gouvernement de la République française, d'installer des agences dans d'autres villes de France (art. 3, de la 3^e partie). »

Toutefois, ces agences ne bénéficient pas de droits d'exterritorialité et sont considérées comme de simples entreprises commerciales.

Il y a, cependant, une exception : le traité russo-letton du 2 juin 1927 qui accorde à toutes les succursales de la représentation commerciale des privilèges de l'exterritorialité (art. 5, al. 4)¹.

Le traité russo-turc du 6 avril 1927 accorde ce droit à une seule succursale (à Stamboul). Cette tendance n'est toutefois pas suivie par les autres Etats.

Section III. — L'immunité judiciaire des représentations commerciales de l'U. R. S. S.

I. — Aperçu général de la question

Avant d'aborder l'étude de l'immunité judiciaire des représentations commerciales de l'U. R. S. S., question d'une grande importance pratique, il nous semble indispensable de donner un bref aperçu de la question de l'immunité judiciaire de l'Etat en général, puis de faire ressortir les particularités de la situation juridique de l'U. R. S. S.

Jusqu'au XIX^e siècle, la théorie de l'immunité judiciaire absolue de l'Etat était prédominante. Cette théorie se basait sur le principe de la *comitas gentium* et le respect de l'indépendance et la souveraineté de l'Etat : « *Par in parem non habet justitium* ».

Certaines dérogations furent, cependant, admises, notamment en matière d'actions réelles, lorsque les immeubles étaient situés sur le territoire d'un autre pays et au cas de la demande reconventionnelle qui pouvait être présentée

1. « Les locaux de service de l'Administration centrale de la Représentation commerciale de l'U. R. S. S. et de ses succursales à Riga, ainsi que ceux des autres succursales jouiront du droit de l'exterritorialité. »

contre l'Etat étranger demandeur. (Dans ces divers cas, il y avait une présomption que l'Etat étranger renonçait à son immunité de juridiction.)

Dans le courant du XIX^e siècle, et surtout depuis la guerre mondiale, cette thèse de l'immunité absolue a subi de graves atteintes.

Les partisans de la théorie « classique » comme M. Chrétien se font de plus en plus rares¹.

La plupart des auteurs et la jurisprudence défendent par contre la théorie de la distinction du *Jus imperii* et du *Jus gestionis*.

Ainsi M. Weiss² estime que « la jurisprudence décide avec toute raison que ce n'est pas à la qualité du défendant si élevée qu'elle soit, mais uniquement à la nature du litige qu'il faut regarder, pour savoir si l'immunité de jurisprudence s'applique ».

De même M. Fiore³.

Dans le même sens encore, M. Niboyet⁴.

M. Morellet⁵ va plus loin encore. Il considère l'idée de la souveraineté de l'Etat en droit international comme une « idée désuète », comme un « principe essentiellement néfaste et dangereux ». Cette « abstraction surannée » est, selon cet auteur, invoquée par « des politiques peu soucieux de droit »; elle se trouve « en opposition avec l'évolution du monde moderne » et « sape la base même du droit international ».

Dans la jurisprudence, la théorie de l'immunité absolue occupe plus de place.

Ainsi en Allemagne, en Angleterre (depuis l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire du *S/S Parlement belge* en 1880)

1. « L'Etat ne peut jamais se présenter exclusivement comme personne privée. Il est faux de dire qu'il doit être assimilé, par exemple, à un commerçant ordinaire, car, lors même, qu'il se livre à des actes de commerce, le but qu'il poursuit, n'est pas la spéculation, la réalisation de bénéfice par telle ou telle industrie. Ce but est toujours plus élevé. C'est la satisfaction des intérêts généraux et de la communauté politique qui la constitue. »

Chrétien, *Principes de droit international public*, p. 247.

2. *Traité théorique et pratique du droit international privé*, t. V, p. 84. Paris 2^e édition 1913.

3. « Les Tribunaux nationaux sont compétents pour connaître des contrats passés avec un Etat étranger. » *Nouveau droit international public*, t. I, n° 517, Paris, 2^e édit., 1885.

4. *Manuel de droit international privé*, n° 799, Paris, 1928.

5. *Revue de droit international public*, 1926, p. 118-119.

et aux Etats-Unis (depuis l'arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire du *S/S The Exchange* en 1812), la théorie de l'immunité absolue est prédominante; de même dans les nouveaux Etats créés après la guerre : la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Par contre, les jurisprudences de l'Italie, de la Belgique et de la Roumanie ont reconnu la distinction entre le *Jus imperii* et le *Jus gestionis*¹.

En France, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 24 janvier 1849 (Lambège et Pouget c. Gouvernement espagnol; D. 1849.1.9.) dans lequel la Cour de cassation s'est considérée comme incompétente pour statuer sur le recours de deux Français contre le gouvernement espagnol, dans une affaire de fourniture de chaussures pour l'armée, la jurisprudence se basait toujours sur la théorie de l'immunité absolue de l'Etat.

Des jugements isolés ont établi une distinction parmi les contrats, ceux qui mettent en cause la souveraineté et les autres².

Mais ces jugements ne constituent que des exceptions. Même la jurisprudence sur l'Etat armateur s'est montrée tout à fait stricte et n'a pas admis de dérogation à l'incompétence³.

Toutefois, malgré cette divergence de vues, qui se fait jour, surtout en jurisprudence, la théorie de l'immunité absolue semble perdre de plus en plus de terrain. L'étatisation de certaines branches de la vie économique moderne qui s'est accentuée surtout pendant la guerre de 1914-1918 et après cette guerre, a augmenté.

Cette tendance a été encore fortifiée par les traités de paix qui ont imposé à l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie l'obligation de renoncer à l'immunité judiciaire, en introduisant dans ces traités une clause dont les termes sont identiques :

« Si le gouvernement allemand (autrichien, hongrois, bulgare) se livre au commerce international, il n'aura à ce point de vue, ni ne sera considéré avoir aucun des droits, privilèges et immunités de la souveraineté » (Art. 281 du

1. Trachtenberg, *Revue de droit international privé*, 1931 p. 759.

2. V. Tribunal de commerce de Nantes, 29 juin 1918 (*Revue du droit internat. privé*, 1919, p. 510).

3. Niboyet, *Manuel*, n° 800 (critique de cette tendance).

Traité de Versailles; art. 233 du Traité de Saint Germain-en-Laye; art. 216 du Traité de Trianon, et art. 18 du Traité de Neuilly).

M. Nolde¹ considère cette clause comme « une règle de droit international commun ». Il estime que si « l'Etat veut se livrer au commerce extérieur, il doit être dépouillé de ses prérogatives d'exterritorialité ».

M. Kelsen² est du même avis, estimant « qu'à notre époque on peut comprendre que les attaques contre le principe de l'exterritorialité de l'Etat soient d'autant plus nombreuses... que les cas se multiplient, dans lesquels l'Etat exerce une activité d'entrepreneurs sur le territoire d'un autre Etat ».

Dans tous les cas, le problème de la situation juridique de l'Etat commerçant est devenu un problème brûlant. Un Comité, présidé par Lord Colwyn, fut fondé en Angleterre pour résoudre ce problème. Ce comité est arrivé à la conclusion que si l'Etat exerce sa capacité commerciale *in a trading capacity* il doit perdre son immunité et peut être assimilé à toute autre corporation commerciale privée.

La Conférence impériale économique en 1923 adopta une résolution analogue. Cette résolution préconise « l'ouverture des négociations avec des Etats étrangers pour reconnaître que le gouvernement commerçant ne sera pas traité dans sa qualité comme tel, comme ayant droit à une immunité souveraine quelconque en ce qui concerne les impôts et cela, non seulement directement, mais aussi par voie de prétentions à la supériorité vis-à-vis de la juridiction des tribunaux nationaux; cette immunité ne saurait également s'appliquer à la propriété appartenant à l'Etat étranger en sa capacité commerciale ou en connexion avec le commerce³ ».

Il en est de même pour l'accord signé à Bruxelles, le 26 avril 1926 par les représentants de 20 Etats qui subordonne, en principe, les navires de la marine marchande d'Etat à la juridiction de l'Etat sur le territoire duquel le commerce a lieu⁴.

1. *Recueil des cours de l'Académie internationale*, 1924, t. II, p. 368.

2. *Recueil des cours de l'Académie internationale*, 1932, t. IV, p. 241.

3. Nolde, *op. cit.*, p. 368.

4. Voir dans le même sens R. Laun, *Recueil des ccurs de l'Académie internationale*, 1926, t. V, p. 213.

Cette question de l'Etat commerçant acquiert un caractère d'actualité tout spécial dès l'instant où la Russie soviétique après avoir monopolisé le commerce extérieur entre en relations commerciales avec les autres pays.

Des complications naissent :

1^o En raison de la collision de deux conceptions diamétralement opposées;

2^o Du fait de la situation de la Russie soviétique au point de vue du droit international.

D'une part, l'U. R. S. S. se basant sur la théorie de la souveraineté illimitée, considère le monopole du commerce extérieur comme une des fonctions de la souveraineté de l'Etat et l'immunité judiciaire comme sa conséquence logique.

D'autre part, la doctrine et la jurisprudence non-soviétiques estiment que l'U. R. S. S. exerçant le monopole du commerce extérieur réalise le type de l'Etat commerçant professionnel.

Toutefois, cette thèse, en approfondissant la question de l'immunité judiciaire de l'U. R. S. S. établit une classification de différentes phases résultant de la position internationale de la Russie soviétique, à savoir :

1^o Reconnaissance de fait du gouvernement soviétique;

2^o Sa reconnaissance *de jure*;

3^o Traités de commerce conclus avec l'U. R. S. S.

Nous étudions plus loin ces trois phases de l'immunité judiciaire de l'U. R. S. S.

Il faut toutefois noter, d'ores et déjà, que la reconnaissance *de jure* ne jouait pas un rôle important en pratique (sauf dans deux pays : la France et l'Italie), puisque la question de l'immunité judiciaire des représentations commerciales de l'U. R. S. S. fut tranchée dans les traités de commerce avant que cette reconnaissance *de jure* eût lieu.

En France, la reconnaissance de l'U. R. S. S. *de jure* eut lieu en 1924. Quant à la question de la compétence des tribunaux français concernant les transactions passées en France par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. elle ne fut définitivement tranchée que dans l'accord commercial signé par les deux pays le 11 janvier 1934.

En ce qui concerne l'Italie, dans le traité de 1924, cette question ne fut pas envisagée bien que la reconnaissance de l'U. R. S. S. *de jure* eût précédé cet accord.

Dans les deux pays la doctrine et la jurisprudence avaient donc à résoudre la question si le simple fait de la reconnaissance de l'U. R. S. S. *de jure* entraînait pour ses représentations commerciales le bénéfice de l'immunité judiciaire¹.

a) *Reconnaissance de fait du gouvernement soviétique.* — Bien que la plupart des auteurs ne reconnaissent pas l'immunité judiciaire du gouvernement soviétique quand il est reconnu de fait, il existe cependant des opinions adverses. Ainsi M. Arrigo Cavaglieri estime qu'on ne saurait contester à un gouvernement *de facto* la qualité nécessaire pour invoquer devant les tribunaux étrangers le privilège de l'immunité juridictionnelle au nom de l'Etat qu'il représente :

« L'activité intérieure d'un Etat est un *prius* pour le droit international : elle trouve sa base juridique dans les fonctions essentielles de l'Etat et n'a pas besoin, pour déployer sa valeur, de la reconnaissance des autres Etats². »

M. Cavaglieri estime donc, en conséquence, que l'immunité judiciaire doit être accordée à la république des Soviets.

La jurisprudence ne connaissait pas d'hésitations à ce sujet. Ainsi dans l'affaire *Fenton Textile Association Ltd c. Krassine and others* le privilège de l'immunité judiciaire invoqué par M. Krassine, représentant du gouvernement soviétique en Angleterre à cette époque, fut rejeté par les tribunaux anglais³.

b) *Reconnaissance de jure.* — La reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique le met théoriquement dans la même situation que tous les autres gouvernements. Par conséquent, dans les pays reconnaissant les théories de la souveraineté illimitée, en l'absence des dispositions spéciales dans les traités, les représentations commerciales devraient jouir de l'immunité judiciaire.

1. A présent (mars 1934) cette question n'est d'actualité que pour les Etats-Unis qui viennent de reconnaître *de jure* l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes mais n'ont encore signé aucun accord commercial avec cette dernière.

2. Arrigo Cavaglieri, *Recueil des cours de l'Académie internationale*, 1929, p. 367.

3. 1921, 38 T. L. R., 259.

En France pendant presque 10 ans depuis la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique jusqu'à la signature du récent traité du 11 janvier 1934, la question de la juridiction dont doit relever la représentation commerciale de l'U. R. S. S. n'a pu être résolue définitivement, faute de traité de commerce entre les deux pays.

Voyons comment cette question a été envisagée par la jurisprudence et la doctrine.

Deux affaires ont établi la jurisprudence.

La première : Aff. Association France Export c. représentation commerciale de l'U. R. S. S. en 1926.

L'Association France-Export qui était en relation d'affaires avec la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Paris, reçut l'invitation de participer à l'exposition permanente des produits français à Moscou. Un pavillon fut élevé sur le territoire de l'Exposition par l'Association France-Export, mais les licences pour l'importation en U. R. S. S. furent refusées. Une saisie-arrêt fut pratiquée par l'Association France-Export en vertu de l'ordonnance rendue par le président du Tribunal civil de la Seine, le 29 juillet 1926, sur les biens de la représentation commerciale à Paris; l'U. R. S. S. s'opposa à cette saisie-arrêt, en invoquant l'immunité judiciaire de la représentation commerciale, son organe pour le commerce extérieur.

Cependant la Cour d'appel de Paris (1^{re} Chambre) sous la présidence de M. Eugène Dreyfus par arrêt du 19 novembre 1926, maintint la saisie. Vu l'intérêt que présente cet arrêt, nous le reproduisons ci-dessous :

« Considérant que l'U. R. S. S. expose : que le commerce extérieur constitue en Russie un monopole d'Etat qui s'exerce sous l'autorité d'un commissariat du peuple, par l'intermédiaire de diverses organisations gouvernementales, au nombre desquelles figurent les représentations commerciales en pays étrangers.

» Qu'elle ajoute que celles-ci sont, elles-mêmes, rattachées aux représentations diplomatiques ou ambassades que l'Union des républiques soviétiques entretient dans les pays avec lesquels elle a repris des relations officielles.

» Qu'elle en conclut que les saisies-arrêts faites contre sa représentation commerciale à Paris ont été, en réalité, pratiquées contre elle-même, c'est-à-dire contre un Etat souverain à l'occasion de sa puissance publique et qu'elles ne peuvent être maintenues.

» Mais considérant que la situation juridique de la repré-

sensation commerciale en France des Républiques socialistes soviétiques n'est pas encore nettement définie; que la question est soumise aux délibérations de la Conférence franco-soviétique qui est actuellement réunie à Paris.

» Que jusqu'à ce qu'il en ait été décidé autrement par un accord diplomatique, les manifestations d'une activité commerciale qui s'exerce dans tous les domaines ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des Etats demeure complètement étranger.

» *Par ces motifs*, maintient l'ordonnance rendue par le Président du Tribunal civil de la Seine, le 29 juillet 1926, qui a autorisé les saisies-arrests...¹ »

La doctrine a approuvé presque à l'unanimité, cet arrêt. Ainsi M. Delehelle² dit : « Cet arrêt doit être entièrement approuvé. Il montre les dangers que présente actuellement la doctrine de l'immunité absolue de juridiction ».

Le même auteur estime, contrairement à la conception soviétique qui considère le monopole du commerce extérieur comme une fonction de la souveraineté de l'Etat, que ce monopole n'est « qu'un simple fait étranger à toute idée de souveraineté », quelque chose « comme l'annexion au gouvernement soviétique d'une énorme firme commerciale, chargée de toutes les opérations d'importations et d'exportations ». Par conséquent, rien ne peut justifier pour cette firme le privilège de l'immunité judiciaire dont jouissent les Etats souverains.

La Cour de cassation, dans sa séance du 12 février 1929 en confirmant l'arrêt de la Cour d'appel relatif à l'affaire de l'U. R. S. S. c. Association France-Export, dit :

« Attendu que la saisie-arrest contestée a été pratiquée sur la représentation commerciale en France de l'Union des républiques socialistes soviétiques;

» Que l'arrêt constate que cette représentation commerciale manifeste son activité commerciale dans tous les domaines. Que ces manifestations ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des états demeure complètement étranger. Que cette appréciation de la situation juridique de la partie saisie justifie le maintien de la saisie-arrest...³ »

1. *Revue du droit international privé*, 1927, p. 252-253.

2. *Revue du droit international privé*, 1927, p. 199.

3. Req., 12.2.1929, D. P. 1.73.

Le même avis est partagé par M. Sabatier¹ qui considère le monopole du commerce extérieur comme une institution créée dans un but politique. « Le monopole du commerce » extérieur constitue une arme de la dictature du prolétariat contre le capitalisme national et international. »

Et un peu plus loin :

... « Les manifestations telles que le monopole du commerce extérieur par lesquelles l'Etat soviétique manifeste » et défend son internationalisme de classes sont donc par » définition extérieures à sa souveraineté ».

Le *deuxième* cas c'est le jugement rendu par le Tribunal de commerce de la Seine, en date du 13 janvier 1927 et par lequel la représentation commerciale de l'U. R. S. S. fut condamnée à demander son inscription au registre de commerce.

Les considérants de ce jugement prouvent que le tribunal considère la représentation commerciale simplement comme un commerçant étranger.

Ainsi la jurisprudence française jusqu'au moment de la conclusion du traité du 11 janvier 1934, qui n'a fait que sanctionner cette thèse, fut tout à fait fixée dans le sens de refuser l'immunité à la représentation commerciale.

M. Oualid dans sa préface à l'ouvrage précité de M. Jéramec (p. VII) estime que la question de l'immunité fut tranchée avec raison par la Cour de cassation dans le sens de l'assimilation des missions commerciales de l'Etat à des mandataires d'intérêts privés.

Si en France, faute de traités de commerce (qui n'a été signé que le 11 janvier 1934) la question de la juridiction dont devrait relever la représentation commerciale de l'U. R. S. S. était d'actualité, en Italie elle l'était également puisque le traité de 1924 ne contenait aucune disposition à ce sujet. Les tribunaux italiens ont, cependant, tranché la question en se reconnaissant compétents pour tous les différends pouvant surgir au sujet des transactions conclues en Italie. Cette décision était basée sur la présomption de la tacite renonciation de l'U. R. S. S. à son immunité pour des opérations commerciales.

Ainsi dans l'affaire de la Société Anonyme Tessini et Malvezzi c. la Représentation commerciale de l'U. R. S. S.

1. Note sur l'affaire U. R. S. S. c. France-Export, D. P. 1929.1.74.

la Cour de cassation à Rome par l'arrêt du 12 juin 1929 a rejeté la demande de l'immunité judiciaire faite par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Italie¹.

Ainsi nous voyons que la représentation commerciale ne bénéficiait nulle part de l'immunité judiciaire, suivant la jurisprudence.

M. Stauffenberg² fait valoir que la seule exception qu'on puisse citer est le jugement du *Kammergericht* à Berlin qui a rejeté une demande contre l'Etat russe : « *da die deutsche Gerichtsbarkeit auch aus rein privatrechtlichen Ansprüchen völkerrechtlicher Unabhängigkeit widersprechen würde* ».

c) *Traité de commerce*. — Comme il a été déjà dit plus haut, la question de l'immunité judiciaire de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. dans la plupart des pays fut tranchée avant la reconnaissance *de iure*.

On trouve déjà cette question dans l'accord commercial provisoire entre la Grande-Bretagne et la R. S. F. S. R. du 16 mars 1921, ainsi que dans le traité non ratifié entre les mêmes pays de 1924. L'article 2 alinéa 6 de l'accord commercial anglo-russe du 16 avril 1930 affirme ce principe :

« Tous différends qui pourraient surgir au sujet de transactions commerciales effectuées dans le Royaume-Uni par la délégation commerciale seront réglés par les tribunaux du Royaume-Uni, conformément aux lois de ce pays³. »

Cet accord prend même des précautions spéciales pour assurer la soumission de la représentation commerciale à la juridiction anglaise. Ainsi dans le protocole additionnel une réserve est faite, à savoir que le chef de la représentation commerciale, ainsi que ses deux adjoints jouissant en vertu de l'article 2, alinéa 6, de l'immunité, ne pourront pas revendiquer ce privilège « à l'occasion de l'action exercée devant les tribunaux du Royaume-Uni au sujet des transactions commerciales effectuées dans le Royaume-Uni par la délégation commerciale de l'Union des républiques soviétiques socialistes ».

1. « Ma non è meno certo che implicitamente venga rinunciare all'immunità, rispetto a tutta la serie degli atti relativi, lo Stato che si faccia ad imprendere nel territorio di un altro l'esercizio di un commercio o di una industria. » (Cité d'après Stauffenberg, *op. cit.*, p. 81).

2. *Op. cit.*, p. 88 et 80.

3. *Recueil des traités de la S. D. N.*, vol. CI, p. 410.

Dans le traité de commerce entre la Lettonie et l'U. R. S. S. du 2 juin 1927 on lit :

« Les actes juridiques faits par la représentation commerciale et liant l'Union des républiques soviétiques socialistes ainsi que les résultats économiques desdits actes » seront traités d'après les lois lettones et soumises à la » juridiction lettone... (article 5, al. 7).

L'article 21 alinéa 1 du traité russo-esthonien du 17 mai 1929 est analogue à l'article cité du traité russo-letton.

L'accord commercial entre la Suède et l'U. R. S. S. tranchait la question selon les principes du droit international sauf une disposition spéciale¹.

Mais déjà, dans la convention du 8 octobre 1927 les représentations commerciales sont soumises à la juridiction suédoise. Ainsi l'article 5 stipule :

« Les questions judiciaires, qui pourraient surgir au sujet » des transactions commerciales passées par la représentation commerciale, seront réglées conformément aux lois » matérielles et de procédure suédoise »...

La particularité de ce traité consiste en ce qu'il définit nettement que dans le cas où un accord entre les parties contractantes interviendrait à ce sujet, la juridiction soviétique sera admise pour les contrats conclus en Suède, mais destinés à être exécutés en U. R. S. S. (art. 5 *in fine*).

Cette clause permet d'en déduire que dans le cas où aucun accord spécial n'aurait lieu, toutes les transactions passées en Suède, bien qu'exécutoires en U. R. S. S. seraient soumises à la juridiction suédoise.

L'art. 13 de l'accord économique entre l'Allemagne et la R. S. F. S. R. du 6 mai 1921 stipule :

« En ce qui concerne les accords juridiques conclus en Allemagne et leurs conséquences économiques, le gouvernement russe reconnaît la loi allemande ».

Cependant cet article ne joue que pour les transactions passées après la signature de l'accord. En ce qui concerne les contrats passés avant l'accord le gouvernement sovié-

1. « Les différends soulevés par les contrats conclus entre un pays et ses ressortissants et associations et l'autre pays ou ses ressortissants et associations seront, conformément aux principes du droit international, portés devant le Tribunal compétent de l'un ou de l'autre des deux pays, à moins qu'il en soit autrement décidé par les dispositions du contrat même ou par un arrangement spécial. » (art. 3.)

tique ne renonçait pas sous ce rapport à son immunité découlant du principe de la souveraineté illimitée de l'Etat¹.

Dans l'arrangement économique du 12 octobre 1925 le principe de la soumission des représentations commerciales à la juridiction allemande est exprimé d'une façon très nette :

« Les actes juridiques de la délégation commerciale accom-
» plis en Allemagne engageant l'U. R. S. S. ainsi que les
» conséquences économiques desdits actes seront soumis
» aux lois allemandes et relèveront de la juridiction alle-
» mande » (art. 7)².

Dans les traités récents il faut noter l'art. 6 de la troisième partie de l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934 :

« Toutes contestations relatives aux transactions commerciales que la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France aura conclues ou qu'elle aura garanties, sont, sous réserve d'une clause compromissoire, de la compétence des tribunaux français et seront résolues par eux, conformément à la législation française. »

L'innovation apportée par cet article consiste dans l'introduction de la clause compromissoire que les parties d'un commun accord peuvent substituer à la juridiction française.

Cependant cette innovation même ne fait que sanctionner l'usage qui depuis plusieurs années était pratiqué dans les contrats conclus entre la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France et les maisons françaises.

Dans les contrats concernant la vente du bois, on trouve toujours la clause compromissoire.

Citons également l'art. 5 al. 2 de l'accord commercial anglo-soviétique signé le 16 février 1934, d'après lequel toutes les transactions passées dans le Royaume-Uni par la représentation commerciale sont soumises aux tribunaux du Royaume-Uni.

L'article 5, alinéa 7 stipule que le représentant commercial et ses deux adjoints ne sauraient invoquer leurs pri-

1. Voir dans ce sens Stauffenberg, *op. cit.*, p. 79.

2. Il est intéressant de remarquer que le passage « ainsi que les conséquences économiques des dits actes » a été interprété par les Allemands comme une disposition entraînant la soumission de la représentation commerciale aux impôts. La même question se pose pour le personnel de la représentation commerciale. Le protocole de clôture fixe le nombre du personnel qui serait exempt d'impôt à 400 personnes. (Kleinov, *op. cit.*, p. 93).

vilèges diplomatiques pour revendiquer l'immunité judiciaire de la représentation commerciale quant aux transactions passées par elle au Royaume-Uni.

3. Exécution forcée et mesures conservatoires

Séparément de la question de l'immunité judiciaire il y aurait lieu d'étudier la question des mesures juridiques de nature préventive et de l'exécution par voie de contrainte. Pendant bien longtemps la doctrine et la jurisprudence ne reconnaissaient pas l'exécution forcée contre un Etat. On considérait pareil acte comme portant une grave atteinte à la souveraineté de l'Etat. Même les auteurs qui reconnaissent la compétence de la juridiction locale souvent ne reconnaissent pas la saisie-arrêt et quelquefois l'exécution. Ainsi M. Fiore qui reconnaît la compétence des tribunaux locaux pour connaître des contrats passés avec un Etat étranger, considère la saisie-arrêt préventive ou l'exécution forcée comme inadmissible¹.

La même discrimination se trouve dans l'affaire *Hertzfeld* concernant la saisie des fonds de l'Etat russe à Berlin. Le tribunal de Prusse en annulant l'ordonnance de saisie rendue par le juge de paix déclara que le jugement et l'exécution judiciaire faisaient deux choses différentes.

De même le *Kammergericht* à Berlin dans son jugement du 15 février 1919, déclare :

« Du fait qu'un Etat a accepté la juridiction des tribunaux étrangers, on ne saurait conclure nécessairement qu'il ait accepté de se soumettre aux procédures d'exécution ».

En France, par contre trois ordonnances du Tribunal civil de la Seine (*Hertzfeld c. Dobroflot et la représentation commerciale des Soviets*, *Kahn v. Goum et représent. comm. de l'U. R. S. S.*, *représent. comm. c. Société des entreprises Gere et Banque Commerciale pour l'Europe du Nord*) ont autorisé la saisie des fonds appartenant à la représentation commerciale de l'U. R. S. S.².

1. « C'est dès lors un principe incontestable que les capitaux appartenant à un Etat ou à un Gouvernement font partie de ses finances et ne peuvent pas être saisis, parce qu'ils sont destinés aux besoins publics... » Le droit public doit incessamment primer le droit civil, parce qu'il y a la cause des intérêts publics... » Et un peu plus loin : « Autre chose est la compétence et la juridiction, autre chose est l'exécution forcée des décisions juridiques » (*Nouveau droit intern. public*, vol. II, n° 516-517).

2. Cité d'après Trachtenberg, *op. cit.*, p. 768 et s.

Mais dans les cas cités il n'y avait pas de modification de la jurisprudence française puisque cette dernière considère les représentations commerciales en vertu du monopole du commerce extérieur, comme des commerçants étrangers « à qui toute souveraineté demeure étrangère ».

Il n'existe que quelques traités de commerce soviétiques dans lesquels cette question est nettement tranchée.

Ainsi dans l'article 7, alinéa 2 de l'arrangement économique conclu le 12 octobre 1925 entre l'Allemagne et l'U. R. S. S. il est stipulé :

« L'exécution forcée sur les biens de l'U. R. S. S. se trouvant en Allemagne est admise, autant qu'il ne s'agit pas d'objets qui, d'après le droit international commun, sont destinés à servir à l'exercice des droits souverains de l'Etat ou au fonctionnement officiel des représentations diplomatiques ou consulaires. » M. Trachtenberg¹ estime que « cette clause qui est la conséquence logique de la disposition soumettant les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à la juridiction allemande, est parfaitement justifiée. Les biens qui ont un rapport quelconque à la souveraineté de l'Etat, à l'exterritorialité de ses représentants ou bien au pouvoir public ou militaire (hôtel de l'Ambassade, matériel de guerre, ravitaillement, etc...) sont insaisissables. Les autres, comme par exemple les immeubles ne jouissant pas de l'exterritorialité, les fonds se trouvant dans les banques, les marchandises faisant l'objet d'opérations commerciales, etc., sont par contre, sujets à la saisie. »

La même disposition relative à la saisie, mais amplifiée se trouve dans la convention entre la Suède et l'Union des républiques soviétiques socialistes du 8 octobre 1927 qui reconnaît en principe que les biens appartenant à l'Union des républiques soviétiques socialistes pourront faire l'objet de *saisie ou d'autres mesures exécutoires*. L'exception est faite, toutefois, pour les biens qui tombent, selon les stipulations du droit international, sous l'exercice du droit de souveraineté ou servent à l'activité officielle de la représentation diplomatique et consulaire de l'U. R. S. S. (art. 6).

Par contre les traités de commerce conclus entre la

1. *Op. cit.*, p. 771.

Lettonie et l'U. R. S. S. le 2 juin 1927 et l'Esthonie et l'U. R. S. S. le 17 mai 1929 indiquent qu'il ne sera recouru ni à des mesures juridiques d'ordre préventif, ni à des mesures de nature administrative par rapport aux biens appartenant à la représentation commerciale ou à ses succursales, étant donné la responsabilité assumée par le gouvernement soviétique de toutes les transactions conclues par le représentant commercial ou par les membres de la représentation commerciale dûment autorisés à cet effet¹.

Ainsi malgré la différence dans les dispositions des traités soviétiques avec la Suède et l'Allemagne d'une part et avec la Lettonie et l'Esthonie, d'autre part, le principe reste le même. Le droit de l'exécution forcée sur les biens de la représentation commerciale et ses succursales est incontestable. Cependant les deux derniers pays considèrent les mesures préventives comme étant superflues, vu la responsabilité de l'Etat soviétique.

Cette conception devient explicite si nous prenons en considération qu'elle est la suite de la clause soumettant les transactions effectuées par la représentation commerciale en Lettonie (aussi bien qu'en Esthonie) aux lois et à la juridiction du pays où ces transactions ont été passées².

Quant aux jugements déjà entrés en vigueur légale, l'article 5, alinéa 7 (*in fine*) du traité russo-letton et l'article 22 du Traité russo-esthonien indiquent qu'il pourra être procédé à leur exécution par voie de contrainte sur les biens de l'Union des républiques soviétiques socialistes. Exception est faite pour les biens destinés :

a) à l'exercice des droits de souveraineté suivant les normes générales du droit international et

b) servant à l'activité officielle de la représentation commerciale. (Le traité esthonien stipule aussi à l'acti-

1. Art. 21 *in fine* du traité russo-esthonien du 17 mai 1929.

2. « Les actes juridiques faits par la représentation commerciale en Lettonie et liant l'Union des R. S. S. ainsi que les résultats économiques desdits actes seront traités d'après les lois lettones et soumis à la juridiction lettone. Toutefois, considérant la responsabilité incombant du fait du paragraphe 6 du présent article à l'U. R. S. S. pour les transactions effectuées par la représentation commerciale, il ne sera recouru ni à des mesures d'ordre administratif par rapport aux biens de la représentation commerciale et de ses succursales » (article 5, alinéa 7).

Le texte de l'article 21 du traité russo-esthonien est identique.

tivité officielle du représentant diplomatique, consulaire ou commercial.)

Si nous envisageons les dispositions des traités respectifs parlant des fonctions de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. nous trouvons dans les articles 5 (alinéa 7) et 21, la consécration officielle de cette institution *sui generis* qui est la représentation commerciale et de sa double nature¹.

Les traités en question font une discrimination nette entre les fonctions régulatrices et commerciales de la représentation commerciale, considérant les premières comme fonctions de souveraineté de l'Etat (le traité russo-esthonien ne fait aucune différence entre l'activité *officielle* des représentants diplomatiques, consulaires ou commerciaux).

D'après l'article 7 de la troisième partie de l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934, l'exécution de toutes décisions judiciaires relatives aux transactions auxquelles la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France aura été partie, pourra être poursuivie sur tous les biens de l'Etat de l'U. R. S. S. à l'exception :

a) des biens et locaux exclusivement affectés à l'exercice en France des droits politiques et diplomatiques du Gouvernement de l'U. R. S. S. conformément à la pratique internationale;

b) des locaux occupés par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. 25, rue de la Ville-l'Evêque et les biens mobiliers qui s'y trouvent.

L'accord commercial franco-soviétique ne mentionne pas la saisie préventive.

Mais il découle de l'article 7 qu'elle est admissible, dans les mêmes conditions que l'exécution forcée.

1. « La représentation commerciale de l'U. R. S. S. sera chargée : a) d'activer le développement des relations commerciales et économiques entre la Lettonie et l'U. R. S. S., ainsi que de défendre les intérêts de l'U. R. S. S. dans le domaine du commerce extérieur;

b) De régler au nom de l'U. R. S. S. le commerce extérieur avec la Lettonie;

c) De faire le commerce extérieur avec la Lettonie au nom de l'U. R. S. S. » (article 5). L'article 17 alinéa 2 du traité russo-esthonien a un texte identique.

Ici, sous les lettres « a » et « b » nous avons la définition de ce que dans le sens étendu du mot on peut appeler « fonctions régulatrices » et qui font partie de l'activité officielle de la représentation commerciale. La lettre « c » contient l'expression de l'activité commerciale,

Tout d'abord l'expression « toutes décisions juridiques » comprend les ordonnances de saisie-arrest rendues par le Président du Tribunal en référé, ensuite dans le deuxième alinéa de l'art. 7, sont mentionnés les biens et locaux qui « seront soustraits à toute mesure *conservatoire* ou d'exécution ».

Il faut en déduire que tous les autres biens de l'Etat de l'U. R. S. S., particulièrement « les biens, droits et intérêts provenant des transactions effectuées par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France » ne sont pas soustraits à toute mesure conservatoire, c'est-à-dire à la saisie préventive.

D'après l'article 5 alinéa 8 de l'accord commercial anglo-soviétique tous les biens de l'U. R. S. S. dans le Royaume-Uni sont sujets nonobstant tous privilèges et immunités à toutes mesures qui peuvent être prises légalement pour effectuer le jugement des tribunaux du Royaume-Uni. Exception est faite pour les biens qui sont nécessaires à l'exercice de la souveraineté d'Etat et des fonctions officielles des représentants diplomatiques ou consulaires de l'Union des républiques soviétiques socialistes dans le Royaume-Uni.

On ne trouve pas ici de référence aux biens nécessaires pour les fonctions de représentations commerciales comme exemptes des « mesures qui peuvent être légalement prises » en vue de l'exécution des jugements des tribunaux.

Si, toutefois d'après l'article 5, alinéa 2, des bureaux occupés par la représentation commerciale (cinquième étage, East Wing, Bush House, Aldwych, London) bénéficient de l'immunité, l'article 5, alinéa 8, cité plus haut, peut par contre, être interprété dans le sens que cette immunité ne comprend pas l'immunité judiciaire.

Cependant le même article parle des biens nécessaires pour l'exercice de la souveraineté de l'Etat, comme exemptes de saisie et d'exécution forcée. Faut-il comprendre dans ces biens, les biens mobiliers des bureaux occupés par la représentation commerciale ?

Le texte n'est pas assez explicite à ce point de vue. Etant donné l'ensemble du traité, il nous semble cependant qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative.

CHAPITRE II

ORGANES ECONOMIQUES SOVIETIQUES A L'ETRANGER AUTRES QUE LES REPRESENTATIONS COMMERCIALES. LEUR NATURE JURIDIQUE.

Etant donné la nationalisation par les Soviets de presque toutes les branches de l'activité nationale : industrie, banque, commerce extérieur, transports, une question se pose : les organes économiques soviétiques qui sont des entreprises d'Etat peuvent-ils cependant être considérés comme des personnes morales distinctes de l'Etat ?

A cette question, il doit être répondu affirmativement.

Nous trouvons, en effet, une confirmation de cette idée dans le paragraphe 8 du règlement du *Mosvnechtorg* (section de Moscou pour le commerce extérieur), en date du 3 mai 1924 : « Le *Mosvnechtorg* a tous les droits d'une personne morale ».

De même, l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934 parle « des organes économiques d'Etat de l'U. R. S. S., autres que la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France et jouissant aux termes de la loi soviétique, d'une personnalité morale distincte » (article 4, alinéa 2, troisième partie).

M. Stauffenberg¹ estime que c'est dans l'accroissement considérable et la multiplicité des fonctions de l'Etat qu'il faut chercher l'explication du fait qu'aux termes de la loi soviétique la personnalité morale est accordée aux entreprises d'Etat. Nous assistons donc à une sorte de morcellement de la personne morale de l'Etat donnant naissance à une série d'organismes jouissant chacun d'une personnalité morale distincte et d'une parcelle de souveraineté.

1. *Op. cit.*, p. 40.

En l'absence de la personnalité morale, l'autorité et la responsabilité de ces divers organismes économiques seraient, en effet, illusoires : on ne pourrait les assigner le cas échéant, devant les tribunaux. On aurait évidemment la possibilité de se retourner contre l'Etat soviétique ; mais celui-ci, précisément dans un souci de bonne gestion économique, préfère décentraliser et localiser, en quelque sorte, les responsabilités.

Ces organismes soviétiques — juridiquement responsables — ont la gestion exclusive de leurs biens.

Au point de vue juridique, cette situation n'est pas sans soulever quelques difficultés.

En vertu de la loi sur la nationalisation, tous les moyens de production deviennent, en effet, propriété exclusive de l'Etat. La doctrine soviétique tourne la difficulté, en affirmant que ces organismes économiques ont le droit exclusif de se servir de ces biens¹.

L'Etat, par contre, ne peut être tenu comme responsable pour les engagements de ces organismes, au delà du montant de la valeur des biens dont ils ont la jouissance (mais dont la propriété appartient à l'Etat).

Ce principe fut souligné par Lénine dans son message au commissariat des Finances du 11 février 1922 : Lénine alla encore plus loin dans cette voie, jusqu'à reconnaître la responsabilité personnelle des membres du Conseil de ces divers organismes économiques.

« Vous m'écrivez que certains de nos trusts² d'ici peu risquent de rester sans argent... Je suppose que les trusts et les entreprises isolées sont organisés sur une base commerciale, afin de supporter la responsabilité entière en ce qui concerne leur solvabilité. S'ils ne peuvent l'assurer, ils doivent être traduits en justice et tous les membres de leurs conseils d'administration, doivent être privés de leur liberté et leurs biens doivent être confisqués³. »

1. A. Goïchbarg, *Die Juristische Natur und das Vermögen der Staatlichen Wirtschaftsorganisationen der UdSSR* : « Notre code introduit un principe nouveau. Les entreprises d'Etat organisées commercialement, bien que demeurant entreprises d'Etat (car les biens qui sont mis à leur disposition demeurent propriété de l'Etat) agissent comme des personnes morales autonomes, qui ne seraient pas rattachées au fisc. » (*Sowjetwissenschaft und Aussenhandel*, septembre 1933, n° 17).

2. Au début de 1922, la nature juridique des trusts n'était pas encore précisée.

3. Cité d'après Goïchbarg, *op. cit.*

Dans le décret du 16 octobre 1922, contenant des dispositions relatives au commerce extérieur, il est déclaré de façon formelle que l'Etat n'est pas responsable pour les organismes économiques autonomes. Ces derniers sont *seuls* responsables de leur gestion. Sur les biens leur « appartenant » l'Etat ne peut être tenu pour responsable ni solidairement, ni subsidiairement.

Afin que cette disposition soit portée à la connaissance des maisons étrangères, le décret prescrit à tous les organismes économiques d'insérer *obligatoirement* dans tous leurs contrats une clause, obligeant leurs contractants à adresser toutes leurs réclamations éventuelles aux organismes qui ont passé et signé les contrats en question. Il doit, en outre, être spécifié dans cette clause qu'aucune réclamation contre l'Etat, le Commissariat du Peuple, les Départements ou l'Administration ne sera recevable.

La non-insertion de cette clause dans les contrats passés avec une firme étrangère sera considérée comme un délit et passible de l'article 110 du Code pénal de R. S. F. S. R.

Le gouvernement soviétique a fait insérer cette clause dans la plupart des traités de commerce passés avec les autres pays. (Voir notamment l'article 9 de l'arrangement économique russo-allemand du 12 octobre 1925, l'article 4 alinéa 2 de la troisième partie de l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934, article 4 de l'accord commercial anglo-soviétique du 16 avril 1930, article 5 alinéa 4, de l'accord commercial anglo-soviétique du 16 février 1934).

M. Kleinov¹ dans ses commentaires à l'article 9 de l'arrangement économique russo-allemand de 1925 dit que sous la dénomination « entreprise d'Etat » il faut entendre toutes les entreprises que l'Etat exploite soit seul, soit avec le concours des organismes économiques, indépendamment de la forme qu'elles ont revêtue.

Ces organismes fonctionnent également en Allemagne. Un statut juridique précis faisant défaut jusqu'à ce jour, la situation devint d'autant plus complexe, que les représentations commerciales de l'U. R. S. S. dans l'exercice du monopole du commerce extérieur, participaient dans une mesure plus ou moins large aux affaires de ces organismes.

1. *Die Deutsch-Russischen Rechts-und Wirtschaftsverträge*, Berlin, 1926, p. 97.

Cela créait une situation inextricable, car il était quasi-impossible de déterminer dans quelle mesure et moyennant quelles conditions la représentation commerciale pouvait être tenue pour responsable dans les opérations effectuées par ces entreprises d'Etat.

L'arrangement économique russo-allemand a réglé cette question. Au cas où la représentation commerciale n'a point apporté sa garantie, ces organismes ne peuvent répondre que sur leur avoir. Suivant l'opinion de M. Kleinov, ces entreprises d'Etat sont donc assimilables aux entreprises privées allemandes (*deutsche Privatunternehmungen*). Cela découle nettement de l'article 9, alinéa 3, qui prescrit la publication de leurs bilans, ainsi que de l'article 10 de cet arrangement économique.

Le traité de commerce entre la Lettonie et l'U. R. S. S. du 2 juin 1927, exige des organismes économiques de l'Etat, ne faisant pas partie des représentations commerciales, « qu'ils fassent connaître par écrit à leurs contractants, lors de la conclusion des transactions diverses, que l'autorisation délivrée par la représentation commerciale pour la conclusion de la transaction, pour autant que cette autorisation est exigible, ne peut, à elle seule être considérée comme une garantie ». (article 6).

L'Etat soviétique, d'après les clauses sus-mentionnées n'est responsable pour des actes juridiques des entreprises d'Etat que dans le cas d'une « reconnaissance explicitement exprimée de l'acceptation de cette responsabilité par la représentation commerciale ».

Cette reconnaissance pourra être faite notamment, par la remise de garanties ou l'acceptation d'une responsabilité solidaire par la représentation commerciale.

Les biens appartenant à ces organismes économiques que le traité appelle « entreprises d'Etat » sont, par contre, entièrement affectés à la garantie de leur solvabilité. Les actes juridiques passés par les entreprises d'Etat en Lettonie doivent être conformes à la législation lettone et soumis à la juridiction lettone.

L'accord commercial entre la Grande-Bretagne et l'U. R. S. S. du 16 avril 1930 reconnaît la responsabilité de l'U. R. S. S. pour les transactions effectuées par la repré-

sentation commerciale, mais non pas pour les actes juridiques passés par les autres organes économiques de l'U. R. S. S. :

« Toutefois, le gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques n'acceptera aucune responsabilité pour les actes des organisations économiques d'Etat qui, en vertu des lois de l'Union des républiques socialistes soviétiques, sont seules responsables de leurs actes, sauf dans les cas où la responsabilité de ces actes a été clairement acceptée par la représentation commerciale, agissant pour le compte et au nom du gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques. (article 4). »

Le texte de l'article 5, alinéa 5, de l'accord commercial provisoire du 16 février 1934 est identique.

De même, l'article 4, alinéa 2, de la troisième partie de l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934.

En vertu de cet article, toutes les transactions commerciales passées par des organisations économiques de l'U. R. S. S. et jouissant, conformément aux lois soviétiques, d'une personnalité morale distincte, n'engagent ni la responsabilité de l'Etat, ni celle de la représentation commerciale.

L'article 5 stipule que la responsabilité de la représentation commerciale et, par conséquent, de l'Etat de l'U. R. S. S. est engagée du moment que la représentation commerciale a donné sa garantie à un contrat conclu entre un organisme économique de l'U. R. S. S. et un ressortissant français.

Les formes mêmes de cette garantie sont précisées, elle devra comprendre :

a) Une déclaration expresse;

b) L'apposition sur l'exemplaire du contrat remis au contractant français de la signature de deux des représentants autorisés de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en France.

En définitive, sans une garantie spéciale de la représentation commerciale de l'U. R. S. S., l'Etat soviétique ne peut être tenu pour responsable des transactions passées par ses organes économiques à l'étranger.

TROISIÈME PARTIE

Crédits — Garanties gouvernementales
Espionnage économique

CHAPITRE PREMIER.

ETUDE DES CREDITS ET DES GARANTIES GOUVERNEMENTALES ACCORDES A L'U. R. S. S. PAR DIVERS PAYS.

Section I. — La période antérieure à 1924.

La reprise de l'importation après la révolution d'octobre doit être située vers le mois d'avril 1920, quelques mois après la signature du traité de paix avec l'Esthonie (février 1920).

Cette importation, au début peu considérable, comprenait presque exclusivement des matières premières et produits mi-ouvrés, nécessaires pour équiper la jeune industrie russe. Dans les premiers temps, le paiement des achats faits à l'étranger s'effectuait en or.

La question des crédits ne se posait même pas. Le commerce entre la Russie soviétique et les pays voisins revêtait la forme de l'échange primitif — *do ut des* (or contre marchandise). Et encore, la Russie soviétique rencontrait-elle des difficultés pour obtenir les marchandises nécessaires contre son or : elle se heurtait en l'occurrence au fameux « blocus d'or », c'est-à-dire au refus des banques étrangères d'accepter l'or russe, aussi bien sous forme de monnaies frappées, que sous forme de lingots.

On ne saurait davantage appliquer le terme de « crédit » en parlant des facilités qui furent accordées à la Russie soviétique par la Suède pour les marchandises qui lui furent commandées en 1921. Ce soi-disant crédit était garanti par de l'or russe déposé par les Soviets dans des banques étrangères, à charge par elles de remettre ce dépôt aux fournisseurs, au fur et à mesure des échéances de paiements. D'autre part, un pourcentage important de la valeur totale

des commandes était versé à titre d'avance lors de la commande.

Ce n'est que depuis 1922 qu'on peut parler de crédit proprement dit, bien que celui-ci soit encore insignifiant. C'est vers cette époque que la Russie soviétique commence à exporter régulièrement divers produits : pelleterie, lin, chanvre, crin, soie de porc, etc. Le fait même que les sommes retirées de la vente des marchandises soviétiques étaient déposées dans des banques étrangères au nom des représentations commerciales de l'U. R. S. S. ou d'autres organismes autorisés à faire des transactions commerciales avec l'étranger, était de nature à inspirer une certaine confiance aux importateurs. Cependant, cette confiance à l'époque était très parcimonieusement accordée. Les maisons étrangères auxquelles les Soviets confiaient leurs commandes n'accordaient à ces derniers que très rarement du crédit. Ce crédit était toujours de courte durée et ne dépassait jamais 30% de la valeur totale de la commande; les 70% restant étaient payés, partie au moment de la commande; le solde à la livraison de la marchandise. D'autre part, les vendeurs établissaient des prix forts, de façon à être presque entièrement couverts par les versements au comptant; de sorte qu'en cas de non-paiement du solde par l'acheteur, les vendeurs ne risquaient plus que le superbénéfice.

En ce qui concerne les traites acceptées par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. ou autres organismes préposés à cet effet, elles étaient presque toujours établies pour un délai de trois mois et ne dépassaient jamais six mois. Ces traites, aussitôt signées et acceptées étaient négociées en « Bourse noire » et escomptées à des taux qui, parfois, atteignaient 50% de la valeur nominale.

Les crédits n'étaient donc qu'un « trompe l'œil » puisqu'en fait les maisons d'importation ne vendaient qu'au comptant.

Cette période dans l'histoire des échanges des Soviets avec l'étranger, dura environ deux ans, de 1922 à 1924. Au cours de cette période, la Russie soviétique fut reconnue *de jure* par des grandes puissances européennes. Les Soviets ont créé la Banque de commerce russe pour le financement du commerce extérieur.

Section II. — Période 1924-1934.

Après la reconnaissance *de jure* de l'U. R. S. S. en 1924 par certains grands Etats, comme la France et l'Italie, le gouvernement soviétique déploya tous ses efforts pour obtenir d'une part l'élargissement des crédits, et, d'autre part, de plus longs délais. Les conditions de paiement de la plupart des commandes passées pendant la période 1922-1924 étaient les suivantes : 20 % à la signature du contrat ; 50 à 60 % à la livraison ; et 20 à 30 %, traites à court terme.

Or, les représentations commerciales et les autres organismes acheteurs s'efforcèrent tout d'abord d'obtenir la suppression des avances, puis la diminution des sommes payables à la livraison, avec augmentation et prolongation du crédit en conséquence.

Le gouvernement soviétique a fait des efforts énormes pour prouver qu'il était un débiteur des plus ponctuels, n'ayant jamais failli à ses engagements quant aux échéances de paiements.

« Au cours de ces dernières années les Soviets comptent » une moyenne de 40.000 marchés annuels conclus à l'étranger, pour l'importation de marchandises en U. R. S. S.

» Or, pendant tout ce laps de temps, il ne s'est produit » aucun cas de non-paiement par un organisme quelconque » de l'U. R. S. S. à l'étranger. Le plan d'importation est » établi de telle sorte que les recettes d'exportation sont » affectées en premier lieu aux paiements des engagements » pris à l'étranger ; d'autre part, ces recettes doivent couvrir tous les frais afférents aux marchandises venant » de l'étranger (assurance, fret, intérêts, etc.). Une partie » seulement du solde disponible est utilisée à l'achat de » nouvelles marchandises à l'étranger. Quant à l'autre » partie du disponible, elle est affectée à la création des » réserves de devises étrangères pour le cas de mauvaise » récolte ou de l'échec du plan d'exportation du blé¹ ».

Cependant, malgré ces précédents concluants, la confiance des milieux industriels et commerciaux était difficile à gagner. L'inquiétude persistait dans ces milieux. On

1. J. Schleifer, Le financement du commerce extérieur de l'U. R. S. S. *L'encyclopédie de l'importation soviétique*, Moscou, 1929, t. I, p. 102.

pouvait, en effet, lire dans la presse soviétique des articles qui prêchaient « l'honnêteté utilitaire », et dont certains tiraient la conclusion que les Soviets étaient bien décidés à faire honneur à leur signature aussi longtemps qu'ils auraient besoin de crédits pour monter leur industrie, mais pas au delà. Dès que les circonstances le leur permettraient, ils n'hésiteraient pas à la renier, d'autant plus que pareilles obligations sont contraires aux principes mêmes du communisme intégral. Aussi, malgré l'exactitude des Soviets dans leurs paiements, les créanciers inquiets se sont-ils constamment posé la question : « N'est-il pas proche le moment où les Soviets ne jugeront plus opportun de payer leurs traites ? ».

Il y avait, d'autre part, des raisons politiques pour alimenter la méfiance des industriels européens à l'égard de la Russie soviétique.

Néanmoins, à force de persévérance, le gouvernement soviétique réussit à faire prolonger ses crédits. Pour y arriver, les Soviets firent appel à la concurrence parmi les industriels, surtout entre concurrents de différents pays.

Ainsi, après avoir obtenu de quelques grands industriels des délais avantageux ou bien une extension des crédits, ils se servaient de ce contrat-record pour influencer les vendeurs d'autres pays. Sous la menace de se voir enlever les commandes soviétiques par le concurrent plus libéral, les maisons d'importations se voyaient obligées d'accorder aux Soviets les mêmes conditions que ce concurrent.

Peu à peu, à côté de crédits à court terme, les Soviets arrivèrent à obtenir des crédits à échéances plus longues, surtout dans l'industrie des machines textiles en Angleterre, dans la grosse industrie électrique en Allemagne et en Angleterre. Ces crédits allèrent parfois même jusqu'à deux ans et plus.

En même temps, les organisations soviétiques par l'intermédiaire de la Gosbank (banque d'Etat) et des banques soviétiques à l'étranger, avec le concours d'importantes maisons dont les Soviets étaient les clients et, en particulier en Angleterre, avec l'appui des *brokers*, obtiennent des crédits bancaires sous forme de crédits par traites acceptées. Au début, la limite du crédit expirait au moment

du chargement sur bateau. Peu à peu, cette limite s'est étendue jusqu'au moment du passage du bateau par le Gibraltar ou le dernier port non-soviétique, de la Baltique ou de l'Arctique. Et finalement, le délai fut prolongé jusqu'à l'arrivée des marchandises dans les ports soviétiques; dans certains cas, les crédits s'étendaient au delà, pendant une période de trois à six mois¹.

Ainsi, en jetant un regard rétrospectif sur les étapes parcourues par le gouvernement soviétique au cours des quatorze années de son commerce extérieur, on constate une lente progression avec des succès espacés, somme toute une évolution pénible. Aujourd'hui encore les traites soviétiques, sauf quelques exceptions, ne sont pas escomptées par les banques. Tout récemment encore les traites soviétiques étaient négociées en « Bourse noire », à un taux qui variait entre 25% et 40%, et ce, malgré la mise à l'index par les Soviets de toutes les maisons qui spéculeraient sur leurs traites. D'autre part, il est curieux de constater que les traites émises par les représentations commerciales de l'U. R. S. S. en Pologne ou en Autriche ont toujours été escomptées à un taux plus élevé que celles émises par les représentations commerciales de l'U. R. S. S. en Allemagne ou en Angleterre. Il est évident qu'il n'existait aucune raison plausible pour cette différence due à une aberration psychologique, l'Etat soviétique étant responsable dans une égale mesure, pour les traites émises par n'importe laquelle de ses représentations commerciales à l'étranger².

Ce n'est qu'après la reconnaissance des Soviets par les Etats-Unis que le taux d'escompte a baissé jusqu'à 12%. Tout en étant de beaucoup plus élevé que le taux normal, il est cependant bien inférieur à tous ceux qui ont été pratiqués pour les traites soviétiques au cours des dix dernières années.

Il y a lieu de supposer que cette forte baisse du taux d'escompte s'explique moins par la confiance dans les Soviets, que par la crise de confiance dans tous les autres pays. La situation économique générale créant des menaces un peu partout, atténuée celles présentées par les Soviets sur le terrain économique.

1. J. Schleifer, *Le financement du commerce extérieur de l'U. R. S. S. Encyclopédie de l'importation soviétique*, Moscou, 1919, p. 102-103.

2. *Ibidem*, p. 102.

Afin d'obtenir plus facilement des crédits pour les commandes à l'étranger, le gouvernement soviétique fit des démarches auprès de divers Etats en vue d'obtenir leur garantie pour ses crédits.

1. — *Allemagne.*

Dès juillet 1923, un accord fut conclu avec le Reich. Cet arrangement est connu dans les traités économiques allemands sous le nom de « l'accord de blé » (*Getreideabkommen*). D'après cet accord, le Reich consentait des avances pour l'exportation du blé russe contre l'engagement pris par le gouvernement de l'U. R. S. S. d'acheter des produits de l'industrie allemande jusqu'à concurrence du total de l'avance¹.

Un autre crédit à courte échéance, de 75 millions de Reichsmarks fut accordé par le gouvernement du Reich en octobre 1925. Ce crédit devait être remboursé moitié fin janvier et moitié fin février 1926.

Toutes ces opérations étaient cependant aussi restreintes que fortuites.

La première garantie importante de l'Etat (300 millions de Reichsmarks de crédits) fut consentie en Allemagne, le 20 avril 1926. Cette garantie avait pour but l'encouragement et le développement de l'exportation des produits industriels allemands en U. R. S. S.

Le gouvernement du Reich d'accord avec les gouvernements des Etats particuliers (*Länder*) assumait une garantie de 60% du total des crédits accordés à l'U. R. S. S. pour les produits industriels achetés en Allemagne. La responsabilité de cette garantie était partagée entre le Reich et les autres Etats dans une proportion de 35% pour le Reich, et de 25% pour les Etats particuliers. La garantie en question n'intervenait qu'au cas de non-paiement par les organismes soviétiques de leurs traites. Les 40% de crédit restants, étaient consentis par les Maisons d'importations auxquelles l'U. R. S. S. avait confié ses commandes. Les entreprises industrielles, désireuses de bénéficier de cette garantie d'Etat, étaient invitées à déposer une demande officielle avant le 31 mai 1927.

1. Lorenz, *op. cit.*, p. 133.

« La durée des crédits était de deux ans (jusqu'au 31 mars 1929) pour les petites installations (moyens de production, machines, véhicules, engins électrotechniques, outillage pour l'industrie de la céramique et tout autre outillage). Pour les grandes installations telles que : usines de métallurgie et laminoirs avec annexes) le crédit était prolongé jusqu'à quatre ans (limite : 31 mars 1931)¹. »

La procédure pour l'octroi des garanties en question était la suivante. Un comité spécial (*Interministerieller Ausschuss*) pour la délivrance desdites garanties fut créé. Les maisons traitant avec les Soviets, dès la signature d'un contrat avec ces derniers, devaient s'adresser au Comité pour solliciter la garantie afférente au contrat signé. Cette garantie était délivrée par le Comité sous forme d'une rallonge à la traite tirée par le vendeur et acceptée par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. ou quelque autre organisme soviétique investi de pouvoirs de transactions commerciales. Dans les cas où les traites étaient acceptées par un organisme autre que la représentation commerciale de l'U. R. S. S. un aval sur la traite était exigé de cette dernière ou de la Gosbank. Chaque traite pouvait être garantie séparément par le Comité spécial, même au-dessus de 60%, et jusqu'à 100% de son montant total, mais cela de façon à ce que la garantie totale pour un marché passé par une firme avec l'U. R. S. S. ne dépassât pas 60% de la valeur de ce marché. En mettant en pratique ce règlement, les vendeurs préféraient se faire délivrer par le comité des garanties couvrant entièrement le montant de certaines traites; ils tiraient en même temps d'autres traites pour le solde et qui n'étaient pas garanties du tout.

Pour le financement des garanties d'Etat, deux consortiums furent créés. La *Deutsche Bank* était, au début, à la tête du premier consortium. Ce consortium était composé de 27 établissements de crédit qui mirent à la disposition du comité de garantie 180 millions de Reichsmarks. Le deuxième consortium, composé d'un groupe de banques hollandaises avec la *Deutsche Bank* et la *Darmstädter u. Nationalbank* à la tête, mirent à la disposition du comité 30 millions de florins hollandais. Ces consortiums répartissaient entre les

1. V. la liste détaillée des différentes branches de l'industrie allemande participant dans les livraisons en U. R. S. S. chez Lorenz, *op. cit.*, p. 135.

maisons allemandes, les garanties d'Etat par l'intermédiaire d'une société anonyme spécialement créée à cet effet, *Industriefinanzierungs A. G. Ost* (Ifago) qui avait la charge du côté technique de l'opération du financement.

Les traites tirées par les vendeurs, acceptées par les représentations commerciales de l'U. R. S. S. (ou par quelque autre organisme soviétique avec aval de la représentation commerciale de l'U. R. S. S. ou du Gostorg.) et garanties par le comité interministériel étaient ensuite escomptées par l'intermédiaire de l'Ifago. L'opération de l'escompte se faisait comme suit : étant donné que les traites soviétiques à longue échéance ne pouvaient être escomptées dans des conditions normales, le fournisseur allemand endossait ces traites et les remettait par l'intermédiaire de l'Ifago au Consortium bancaire qui les conservait dans son portefeuille. A l'échéance, les Banques encaissaient le montant des traites. En échange, le fournisseur allemand établissait des traites à échéance de trois mois ; ces traites qu'il tirait sur l'Ifago étaient acceptées par cette dernière et escomptées par le Consortium bancaire. Le règlement du fournisseur avec le Consortium se faisait au fur et à mesure des échéances et encaissements des traites soviétiques.

Au total, les frais de crédit supportés par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. étaient de 2,9% supérieurs au taux de la Reichsbank, y compris la provision du Consortium. Toutefois, d'après les termes de l'accord avec le Consortium bancaire, le taux de l'escompte ne devait, dans aucun cas, dépasser 12,9% l'an, quel que fût le taux de la Reichsbank¹.

Au mois de mars 1931, expirait le dernier délai du crédit avec garantie d'Etat suivant l'accord de 1926.

Le nouvel accord germano-soviétique fut conclu le 14 avril 1931. Ce nouvel accord dans ses grandes lignes retraçait l'accord de 1926 avec modification de certains détails. Le total des crédits garantis par l'Etat est resté le même, c'est-à-dire 300 millions, mais la garantie d'Etat fut portée à 70% (au lieu de 60%) avec la condition, toutefois, qu'il s'agisse de maisons allemandes sérieuses et solvables. La

1. Schenkman, *op. cit.*, p. 113-114.

durée des crédits fut dans son ensemble augmentée de 1/6.

Ainsi qu'il a été déjà dit plus haut la durée des crédits accordés aux organismes soviétiques était officiellement de deux ans pour l'industrie légère, et de quatre ans pour l'industrie lourde. En pratique, cependant, ces délais étaient considérablement abrégés. Le fait est que l'accord de 1926 prévoit les délais de l'amortissement définitif des crédits, fixés au mois de mars 1929 et au mois de mars 1931, indépendamment de la date de la commande ou de celle de la livraison des marchandises.

Ces clauses étaient incluses dans l'accord par les délégués allemands pour inciter les organismes soviétiques à une prompte répartition de leurs commandes et à une ponctuelle prise de livraison de marchandises.

Mais la livraison des marchandises se faisant quand même avec un retard considérable, la durée des crédits était pratiquement abrégée.

D'après les explications de M. Schenkmann cette durée était ramenée en moyenne à vingt-six mois, c'est-à-dire, qu'elle a été abrégée d'une année en comparaison avec les clauses formelles du schéma de garantie gouvernementale de 1926.

D'autre part, d'après les études faites par les économistes allemands, cette durée a été abrégée encore davantage. Suivant leurs données, les durées respectives de crédits pour les trois industries : industrie légère, industrie mi-lourde, industrie lourde, étaient de douze, quatorze et vingt-quatre mois. Cependant, suivant les schémas de 1931, ces délais devaient être portés progressivement à quatorze, vingt et un et vingt-huit mois.

La seconde modification consistait en ce que les commandes devaient passer dorénavant par le Conseil supérieur de l'économie nationale ou par des organismes dépendant de ce dernier (trusts de l'industrie soviétique). Dans ce dernier cas, les contrats étaient contresignés par la représentation commerciale de l'U. R. S. S., ce qui rendait l'Etat responsable des paiements.

En ce qui concerne les commandes soviétiques qui bénéficiaient du crédit gouvernemental du Reich, c'étaient suivant l'accord de 1931, tout d'abord les commandes

1. *Op. cit.*, p. 115.

émanant de l'industrie minière, de celle du bâtiment et mécanique, c'est-à-dire de celles qui relèvent directement du Conseil supérieur de l'économie nationale.

2. — *La Norvège, l'Autriche et le Danemark.*

Parmi les autres pays, ayant accordé des crédits d'Etat à l'U. R. S. S. en 1927-1928 bien qu'évidemment moins importants, il faut indiquer :

1° La garantie des commandes soviétiques pour l'achat de harengs, donnée par le gouvernement norvégien¹. D'ailleurs cette garantie ne fut jamais utilisée puisque l'U. R. S. S. passa cette commande à l'Angleterre.

2° Garantie du gouvernement autrichien (*Bundesgarantiegesetz* du 16 mars 1927) ainsi que celle de la ville de Vienne (tendant à diminuer le chômage sévissant particulièrement dans cette ville) en octobre 1927, cette dernière pour la somme de 100 millions de shillings. Cette garantie fut consentie par la ville de Vienne solidairement avec les cinq banques, les plus importantes d'Autriche.

3° Enfin, vient la garantie des crédits pour l'exportation en Danemark, dont une partie fut utilisée en faveur du financement des commandes soviétiques en Danemark.

On peut citer des cas isolés où les crédits sont consentis pour une durée allant jusqu'à quatre ans. Mais tous ces crédits n'ont qu'une importance relative.

3. — *La Grande-Bretagne.*

En dehors de l'Allemagne, l'U. R. S. S. cherchait à obtenir les crédits des autres grands Etats; elle s'efforça surtout à en obtenir en Angleterre.

Or, en Angleterre, les crédits d'Etats étaient octroyés suivant les clauses de l'*Overseas Trade Act* (la loi du commerce extérieur) promulguée en 1920 et, depuis, constamment modifiée et prorogée.

L'esprit de cette loi consiste dans le fait qu'en vue du développement de l'exportation anglaise et de la lutte avec le chômage, le gouvernement a le droit de garantir ou d'assurer les crédits commerciaux consentis par les expor-

¹. J. Schleifer, *op. cit.*, p. 103.

tateurs anglais à des maisons étrangères, et ce, jusqu'à concurrence d'une somme limite, fixée par le Parlement.

La garantie en question n'est accordée qu'à des maisons essentiellement anglaises, c'est-à-dire à des maisons dont le conseil d'administration, actionnaires et capital sont de 75 % anglais. Les garanties sont réparties entre les maisons intéressées par un comité consultatif, composé de six représentants de banques, deux délégués de grandes compagnies d'assurances, deux industriels et un délégué du ministère du Commerce.

La loi ne prévoit pas d'exceptions en ce qui concerne l'octroi des garanties en faveur de tel ou tel autre pays. Cependant, des restrictions peuvent être effectuées sur un décret du ministère du Commerce.

En effet, pendant la période située entre 1920 et 1928, tous les ministres, quelle que fût leur orientation politique, excluaient la Russie soviétique du nombre des bénéficiaires des garanties d'Etat.

Ce n'est que le 25 juillet 1929 que le ministre du Commerce, Sir Graham, fit, dans la Chambre des Communes, la déclaration suivante :

« En vue de l'exécution d'une partie du programme relatif à la lutte contre le chômage, le gouvernement a pris la décision de proposer au Comité consultatif, agissant sur la base des lois qui régissent les schémas de crédits garantissant l'exportation, de commencer dès le 1^{er} août, l'étude des requêtes d'exportateurs anglais, concernant l'assurance de leurs marchés à crédit avec l'Union des Soviets ».

Néanmoins la presse économique de l'U. R. S. S. a réagi assez froidement à l'extension sur l'Union des Soviets de la Overseas Trade Act.

Les économistes soviétiques indiquaient que l'extension de cette loi à l'U. R. S. S. ne serait d'aucune utilité à cette dernière dans le sens du développement des relations commerciales entre l'U. R. S. S. et l'Angleterre.

La critique soviétique portait sur les quatre points suivants:

- 1° La cherté de la garantie d'Etat;
- 2° La courte durée des garanties;
- 3° La nomenclature limitée des marchandises;
- 4° La composition du Comité consultatif nettement

défavorable à l'U. R. S. S. et les méthodes employées par ce Conseil pour la délivrance des garanties.

Les trois premiers points expliquent le fait que bien que les garanties d'Etat pussent être délivrées pour une somme de 26 millions de livres sterling, il ne fut délivré, en 1929, que 8 millions de garanties.

Le défaut principal de ces garanties d'Etat était, sans aucun doute, leur cherté. La loi ne prévoyait pas de taux officiel. Mais le *Board of Trade* (le département du commerce), prélevait en pratique de 2 à 10% l'an, suivant la situation de l'acheteur et les conditions générales économiques du pays, destiné à recevoir les marchandises anglaises.

Si l'on ajoute à ce taux, celui de l'escompte et la provision bancaire, on verra que le coût du crédit d'Etat atteignait parfois 20%¹.

Les garanties d'Etat étaient habituellement délivrées pour six mois et bien rarement, pour neuf mois. Les cas où la durée de ces crédits était fixée à dix-huit mois étaient des cas exceptionnels qui restent isolés. Cette courte durée était strictement observée et ce, en dépit des termes de la loi qui prévoit pour ces garanties un délai allant jusqu'à cinq années.

D'autre part, bien que la loi stipulât une garantie de 75% du montant du marché, le pourcentage accordé en pratique ne dépassait jamais 65% et, fort souvent, il était limité à 60%, et même 50%.

La majorité des garanties délivrées portait sur l'exportation de produits de l'industrie textile, du fer blanc, de l'acier et du charbon, ce qui justement intéresse très peu l'U. R. S. S. En ce qui concerne, par contre, les installations (machines et outillage électrique) constituant les branches les plus intéressantes pour l'U. R. S. S., elles bénéficiaient bien rarement de la faveur des garanties d'Etat².

1. I. Schenkman, « Le financement du commerce anglo-soviétique dans les plans du gouvernement anglais », *Sovietskaja Torgovlia*, 1929, n° 40.

2. S. Hermer, « Les garanties d'Etats pour les crédits en Angleterre et les perspectives du commerce anglo-soviétique », *Izvestia*, 24 septembre 1929.

La composition du Comité consultatif, selon l'opinion de la presse soviétique, était franchement opposée à la Russie soviétique¹.

Résultat : au 31 mars 1930 les crédits d'Etat s'élevant théoriquement à 26.000.000 livres sterlings, n'étaient utilisés que pour la somme totale de £ 5.661.000 dont £ 1.305.000 en faveur de l'U. R. S. S.².

Cependant, si les crédits accordés par le gouvernement anglais ne paraissaient pas donner satisfaction à la presse soviétique, par contre l'accord commercial temporaire survenu le 16 avril 1930, entre l'Angleterre et l'U. R. S. S. créa de toute façon une base juridique stable dans la question des crédits d'Etats, en supprimant la différence entre l'U. R. S. S. et les autres pays en ce qui concernait l'octroi des crédits d'Etat.

Une clause analogue se retrouve aussi dans l'accord commercial temporaire signé entre le Royaume-Uni d'Angleterre et l'U. R. S. S., le 16 février 1934 :

« Le commerce entre le Royaume-Uni d'Angleterre et
» l'Union des Républiques soviétiques socialistes, reposera
» sur les mêmes bases que le commerce entre le Royaume
» Uni d'Angleterre et les autres pays étrangers, conformément à toutes les mesures soit législatives, soit administratives qui ont été prises ou pourraient être prises par
» le gouvernement du Royaume-Uni en ce qui concerne la
» garantie des crédits pour faciliter ledit commerce. Il est
» bien entendu que dans l'appréciation de chaque transaction donnée, compte sera tenu uniquement des considérations financières et commerciales » (Art. 4).³

1. Au cours de la séance du Parlement du 9 avril 1930, M. Taylor, membre du parti travailliste indiquait qu'il était vain d'attendre du Comité Consultatif un concours efficace quant au développement du commerce anglo-soviétique étant donné que le Président du Comité était, en même temps, Président de la Banque nationale et qu'il était entouré dans le Comité d'autres banquiers et membres de diverses entreprises commerciales.

A. Clovely, « Une nouvelle période dans les relations commerciales anglo-soviétiques », *La industrialisation*, 23 mai 1930.

2. *Ibidem*.

3. « Trade between the United Kingdom and the Union of Soviet Socialist Republics shall be eligible for consideration on the same basis as trade between the United Kingdom and other foreign countries in connection with any legislative or administrative measures which are or may be taken by the Government of the United Kingdom for the granting of credits to facilitate such trade; that is to say, that, in considering any given transaction, regard shall be had to financial and commercial considerations only. » (Art. 4).

Ainsi, à l'heure actuelle donc, l'U. R. S. S. est assimilée en Angleterre aux autres pays étrangers, sous le rapport des crédits et des garanties d'Etat.

4. — *L'Italie.*

Trois accords, notamment ceux du 2 août 1930, du 23 avril 1931 et du 6 mai 1933, furent consacrés à la question des crédits en couverture des commandes soviétiques.

Le premier accord, celui de 1930 qui fut conclu à titre d'essai accordait une garantie gouvernementale aux crédits consentis aux commandes soviétiques passées en Italie, et ce, jusqu'à concurrence de la somme de 200 millions de liras, la garantie d'Etat pour chaque commande séparément, ne devant dépasser 80 % de son montant total.

Après cet accord l'exportation italienne en U. R. S. S. augmenta considérablement et sa balance commerciale s'améliora¹.

En conséquence, l'accord du 2 août 1930 fut remplacé par un autre, signé le 23 avril 1931, augmentant sensiblement les garanties gouvernementales. Cet accord, de façon générale, présente une étude plus approfondie de la question des garanties d'Etat.

Voici les points essentiels de cet accord :

1° La garantie gouvernementale des crédits est augmentée jusqu'à la somme de 350 millions de liras, cette dernière somme pouvant être augmentée par la suite, de commun accord, entre les gouvernements italien et soviétique.

2° La garantie du gouvernement italien, pour chaque commande séparément, est limitée à 75 % du montant de la commande relative aux articles destinés à l'exportation, y compris les frais afférents aux crédits.

Les commandes passées par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. seront réparties entre les diverses catégories d'articles énumérés dans le tableau 1 annexé à l'accord². Toutefois les commandes en navires et matériel

1. Voir Fürbringer, *Wirtschaftsdienst*, 19 mai 1933.

2. Ces catégories sont les suivantes : navires, coussinets, machines et outillage, avions et moteurs d'avions, produits chimiques et colorants, métaux divers, fil de fer, machines pour l'industrie chimique, automobiles et camions, instruments d'optique et de précision, engrais, aciers spéciaux soufre brut et travaillé.

naval ne pourront dépasser la somme de 100 millions de liras.

D'autre part, le tableau 1 prévoit les délais de paiements pour chaque catégorie d'articles commandée par l'U. R. S. S. Ces délais partent de la date de la livraison. Pour chaque catégorie deux délais sont prévus : un délai moyen et un délai maximum.

Ainsi, par exemple, pour les commandes de machines et outillages le délai moyen est de vingt-neuf mois, le délai maximum est de trente-six mois, pour les automobiles et les camions les délais respectifs, sont de vingt-quatre et trente-six mois.

Les plus longs délais sont accordés aux commandes de navires, savoir quarante-deux et cinquante-quatre mois. Les plus courts délais visent les achats de soufre brut et travaillé, soit neuf mois.

La prime prévue pour les garanties est fixée chaque année suivant un barème établi au tableau II annexé à l'accord. Pour l'année 1931, il était de 1% pour les crédits d'une durée de vingt-quatre mois, de 1,20% pour ceux de trente-six mois et de 1,40% pour ceux de cinquante-quatre mois¹.

En vertu de cet accord, la représentation commerciale de l'U. R. S. S. en Italie jouissait d'une liberté entière quant au choix de ses fournisseurs.

L'accord valable pour l'année 1931 était renouvelable par tacite reconduction pour un délai d'un an.

Cet accord fut remplacé par l'accord sur les crédits, signé le 6 mai 1933, et qui fut le résultat de négociations ayant duré plusieurs mois et qui avaient été interrompues à maintes reprises.

D'après cet accord, la garantie de l'Etat italien pour les crédits consentis aux commandes soviétiques en Italie fut diminuée jusqu'à 200 millions de liras, au lieu de 350 millions fixés par l'accord de 1931. Il était, néanmoins, stipulé que cette somme était censée être augmentée par suite d'une entente spéciale à cet effet entre les deux parties. Cette diminution de crédit gouvernemental italien fut provoquée :

a) Par un déficit permanent de la balance commerciale

1. *Bulletin périodique de la presse russe*, 1931, n° 208 (édité par le ministre des Affaires étrangères).

italo-soviétique : 270 millions de livres en 1929, 451 millions en 1930, 285 millions en 1931, 96 millions en 1932 (l'atténuation du déficit en 1932 est dûe surtout à la baisse des prix des produits bruts importés de l'U. R. S. S.).

b) Par la non-utilisation des crédits gouvernementaux, en raison du peu d'importance des commandes soviétiques passées en Italie.

Ainsi, après le premier essor stipulé par les accords de 1930 et 1931, les commandes soviétiques subirent une réaction et retombèrent, pour ne citer qu'un chiffre — celui du mois de janvier 1933 — à deux millions et demi de livres contre le chiffre des importations soviétiques en Italie, pour le même mois, de vingt-huit millions¹.

5. — France.

En ce qui concerne la France, la question des crédits d'Etat occupait une place très importante dans les négociations qui se poursuivaient entre les délégués du gouvernement français et ceux du gouvernement de l'U. R. S. S. Les représentants soviétiques défendaient leur point de vue, à savoir que la question des crédits d'Etat pour les commandes passées par les Soviets en France était étroitement liée à celle de ces commandes mêmes. Cela voulait dire qu'il était impossible de fixer la somme des commandes à passer en France par les Soviets avant que ne soit fixée la somme des crédits consentis par le gouvernement français².

Par contre, les délégués français soumettaient la question des crédits à celles des dettes du gouvernement impérial russe, envers la France.

Etant donné l'impossibilité de trouver un compromis dans ces conditions, la question des dettes et des crédits fut réservée et il fut décidé que les délibérations y relatives commenceraient peu de temps après la signature de l'accord commercial³.

1. *Bulletin périodique de la presse russe*, 12 mai 1933.

2. Ces négociations n'étaient, d'ailleurs, qu'une continuation de la conférence franco-soviétique qui avait eu lieu à Paris (février 1926-septembre 1927) entre la délégation française, ayant à la tête M. de Monzie et la délégation soviétique, présidée par M. Rakovsky. (A. de Monzie, *Petit manuel de la Russie nouvelle*, Paris, 1931, 8^e édit, p. 257-263).

3. *Les Dernières nouvelles* (quotidien russe), Paris, 11 janvier 1934.

Il y a une clause particulièrement intéressante dans la deuxième partie de l'accord commercial franco-soviétique du 11 janvier 1934, en vertu de laquelle le gouvernement de l'U. R. S. S. s'engage à passer, dans un délai de douze mois de la signature de l'accord, des commandes, pour la somme totale de 250.000.000 de francs. Le paiement de ces commandes devra être effectué dans un délai ne dépassant pas celui de vingt-deux mois. Cependant, le gouvernement français veut obtenir certaines garanties de ce règlement du gouvernement soviétique, ce qui est stipulé dans l'accord, sous une forme quelque peu voilée, fidèlement aux règles de la courtoisie diplomatique :

« Pour faciliter la circulation sur le marché français, à
 » des conditions normales d'escompte, des traites tirées,
 » à l'occasion de ces commandes par les fournisseurs
 » français, la représentation commerciale s'engage à les
 » accepter et à les faire avaliser par la « Société des Produits
 » du Naphte russe » qui vend en France les pétroles sovié-
 » tiques avec toutes les conséquences de droit que cet aval
 » comporte. Elle les transmettra au siège de Paris, à la
 » Société « Petrofina Française » qui les visera pour domi-
 » ciliation.

» La représentation commerciale prendra dans la mesure
 » compatible avec l'ensemble de son programme d'achats,
 » toutes dispositions utiles pour que les échéances des
 » traites précédemment mentionnées soient réparties à
 » peu près également par trimestre pendant la période de
 » règlement. »

Cette clause insérée pour la première fois dans un accord commercial conclu par l'U. R. S. S., a pour but d'assurer le paiement des traites soviétiques par les produits de la vente du naphte soviétique en France, chiffre d'affaires qui atteignit en 1930, avant le conflit franco-soviétique, la somme d'environ 250 millions de francs. Cependant, l'efficacité de cette clause est fort atténuée par l'absence d'un organisme chargé de s'occuper de la partie technique de cette garantie, comme par exemple la société allemande « Ifago ». Cet organisme, s'il était créé, devrait s'occuper de la statistique du naphte soviétique vendu en France, régler les paiements pour le naphte, de façon à ce

qu'ils concordent avec les échéances des traites soviétiques, etc. Ce n'est que dans ces conditions qu'on pourrait utilement parler d'une garantie efficace du crédit accordé aux Soviets. Sans cela, cette garantie reste purement théorique.

CHAPITRE II

L'ESPIONNAGE ECONOMIQUE

Parmi les questions d'ordre secondaire, mais qui, néanmoins, présentent un intérêt considérable pour les pays qui concluent des traités avec l'U. R. S. S. il faut signaler la question de l'espionnage économique.

Par le décret du 27 avril 1926 la notion des « secrets d'Etats » fut considérablement élargie. Cette désignation engloba, notamment, « le recueillement d'informations d'ordre économique », sans toutefois préciser ce qu'il y avait lieu d'entendre par « information d'ordre économique ».

L'absence de cette précision et le nombre de procès qui en résulta ne laissait pas d'inquiéter fortement les cercles industriels et commerciaux de l'Allemagne. Cette inquiétude s'accrut particulièrement lors du procès au cours duquel les experts soviétiques donnèrent leurs explications au sujet de l'espionnage économique, interprétations qui, dans le verdict, ne furent ni approuvées ni combattues¹.

La délégation allemande posa donc la question de l'espionnage économique au cours des négociations de Moscou, en décembre 1928. Ces négociations qui avaient pour but de préciser et d'amplifier certains articles du traité germano-soviétique du 12 octobre 1925, aboutirent à la signature du protocole économique (*Wirtschaftsprotokoll*) du 21 décembre 1928.

« L'opinion répandue que la diffusion des renseignements économiques de l'U. R. S. S. n'est permise que dans la mesure où ces renseignements ont déjà été publiés dans

1. « Deutsch-Russisches Wirtschaftsprotokoll », von 21.12.1928, *Ostwirtschaft*, 1928-1929, n°s 9-10.

» la presse, est parfaitement erronée. Le droit de l'information économique en U. R. S. S. à l'instar d'autres pays » n'est entravé que par le secret de la production et du » commerce ou l'emploi de moyens illégaux d'information » (tels que la corruption, le vol, la trahison, etc.). Il est » bien entendu que l'idée du secret de la production et du » commerce englobe également les plans économiques tant » qu'ils ne sont pas publiés; le secret ne s'étend pas par » contre aux détails des conditions de la production ni à la » situation de telle ou telle autre entreprise.

» L'U. R. S. S. n'a de même aucune raison d'éluder ni » d'entraver la critique avisée de son organisation économique. Il reste entendu que chacun a le droit de discuter les » questions économiques et de recueillir des renseignements » dans cet ordre d'idées, tant qu'il s'agit d'informations » rendues publiques et qu'il n'existe pas de décret spécial » défendant la communication aux tiers de telle ou telle » information. »

La précision apportée par cette déclaration n'a pas grande valeur pratique, car il est bien difficile à un représentant de maison étrangère venu en U. R. S. S. pour un temps limité, de savoir si les renseignements économiques qu'il désire recueillir peuvent être divulgués ou bien, au contraire, si quelque décret défend de les communiquer aux tiers.

Il ressort, d'autre part, avec évidence que les plans d'exportation et d'importation pour l'année en cours, ainsi que pour l'exercice écoulé et pour l'exercice suivant constituent des secrets d'Etat. Et, cependant, ce qui peut intéresser le plus le représentant d'une firme c'est précisément de savoir si l'article dont sa maison s'occupe sera ou non importé en U. R. S. S. ou exporté de l'U. R. S. S. dans l'avenir immédiat, et quels seront approximativement les chiffres de l'exportation ou de l'importation. Faute de ces renseignements d'importance capitale, tous les efforts de cette maison risquent de demeurer vains et ses frais de déplacement d'être dépensés en pure perte. Or, malgré cet inconvénient majeur, rien ne permet de supposer que, dans les conditions actuelles, le gouvernement soviétique permette aux étrangers de prendre connaissance de ses plans d'exportation et d'importation.

CONCLUSIONS

Il nous semble que les conclusions auxquelles cette étude peut donner lieu peuvent être formulées ainsi :

A la base de la politique commerciale de la Russie soviétique, se trouve le monopole du commerce extérieur. C'est ce monopole qui inspire et dirige toute la politique commerciale de l'U. R. S. S.

Le principe de monopole soviétique du commerce extérieur qui a été inscrit dans l'article 1 de la constitution de l'U. R. S. S. nous semble profondément enraciné dans ce pays, et nous ne partageons pas l'avis des économistes qui espèrent de le voir disparaître ou, tout au moins, évoluer.

Dans l'ordre juridique le gouvernement soviétique a constamment poursuivi — avec une persévérance qui ne s'était jamais relâchée — la reconnaissance de ce principe à travers tous les accords et traités de commerce qu'il concluait avec les autres pays. Il a bien réussi dans sa tâche.

Il a également réussi à faire reconnaître — quoique partiellement — l'exterritorialité des locaux de la représentation commerciale et les privilèges diplomatiques de ses membres dirigeants.

Par contre, il a dû renoncer au bénéfice de l'immunité judiciaire des représentations commerciales de l'U. R. S. S.

Dans l'ordre pratique, le gouvernement soviétique s'est appliqué à obtenir des crédits à long terme, ainsi que des garanties gouvernementales pour ses commandes.

Après de longs efforts, il est parvenu, petit à petit, à les obtenir.

Les inconvénients que représente le monopole soviétique du commerce extérieur (qui rend inopérante, entre autres, la clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les Etats contractant avec l'U. R. S. S.) furent dans une certaine mesure atténués par l'insertion, dans les plus récents traités, d'une nouvelle clause. Cette clause

fixe le minimum des commandes que l'U. R. S. S. doit passer chaque année dans le pays avec lequel elle a conclu le traité.

Ainsi, peut-on estimer qu'à l'heure actuelle, le texte-type de l'accord commercial entre l'U. R. S. S. et les autres pays contractants est déjà élaboré, ce qui facilitera considérablement à l'avenir les relations commerciales entre la Russie soviétique et les autres Etats.

Vu : Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : Le Président de la Thèse,
Roger PICARD.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- Berline** (P.). — « Coopération sur le Marché extérieur ». « *L'Encyclopédie de l'Exportation soviétique*, vol. I (en russe.) »
— « L'Economie Soviétique jugée d'après les faits ». (*L'Année Politique*, oct. et déc. 1933.)
- B. R.** — « Wirtschaftliche Unabhängigkeit oder Autarkie? ». (*Sowjetwissenschaft und Aussenhandel*, Berlin, 1933.)
- Cavaglieri** (A.). — « Règles Générales du Droit de la Paix ». (Recueil des cours de l'Académie internationale, 1929.)
- Danzig.** — *Vniechniaia Torgovlia*, 1927, n° 2-3 (en russe).
- Delehelle** (J.). — « Conséquences juridiques de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets par la France. (*Revue de Droit International Privé*, 1927.)
- Eccard** (E.). — *Caractère Militaire du Plan Quinquennal*, Paris, 1932.
- Fiore** (P.). — *Nouveau Droit International Public*, t. I, Paris, 2^e éd., 1885.
- Ganezki** (J.). — « La Politique Contractuelle de l'U. R. S. S. en matière de Commerce extérieur ». *Voprossy Torgovli*, Moscou, nov.-déc., 1927 (en russe).
- Goëchbarg** (A.). — « Der Aussenhandelsmonopol in den Handelsverträgen mit den ausländischen Staaten ». (*Sowjetwirtschaft und Aussenhandel*, 1933, n° 7-8.)
— « Die juristische Natur und das Vermögen der Staatlichen Wirtschaftsorganisationen der U. S. S. R. ». (*Sowjetwirtschaft und Aussenhandel*, 1933, n° 17.)
- Guénine** (I.). — « Les relations commerciales entre l'U. R. S. S. et la Turquie ». *Sovietskaia Torgovlia*, Moscou, 1930, n° 5 (en russe).
- Haensel.** — *The Economic Policy of Soviet Russia*, London, 1930.
- Hurst** (C.). — « Les Immunités diplomatiques ». (*Recueil des Cours de l'Académie Internationale*, 1926, t. II.)
- Ito** (N.). — *Clause de la Nation la plus favorisée*, Paris, 1930.
- Jéramec** (J.). — *Le Monopole du Commerce Extérieur en Russie Soviétique*, Paris, 1928.
- Kaufmann** (M.). — « L'organisation du Commerce d'Exportation de l'U. R. S. S. » *L'Encyclopédie de l'Exportation Soviétique*, 2^e éd. Berlin, 1928, vol. 1 (en russe).

- Kaulbars** (G. von). — *Aussenhandelssystem Sowjetrusslands*, Koenigsberg, 1926.
- Kelsen** (H.). — « Théorie Générale de Droit International Public ». (*Recueil des Cours de l'Académie Internationale*, 1932, t. IV.)
- Kleinov** (G.). — *Die Deutsch-Russischen Wirtschaftsverträge*, Berlin, 1926.
- Korovine** (E.). — *Das Völkerrecht der Übergangszeit*, Berlin, 1929.
- « La République des Soviets et le Droit International ». (*Revue Générale de Droit International Public*, 1925.)
- « Soviet Treaties and International Law ». (*American Journal of International Law*, London, 1928.)
- Krassine** (L.). — *Problèmes du Commerce Extérieur* (en russe), Moscou-Leningrad, 1928.
- Kuhn** (A. K.). — « Les Effets de Commerce en Droit International », (*Recueil des cours de l'Académie Internationale*, 1925, t. III.)
- Laun** (R.). — « Le Régime International des Ports ». (*Recueil des cours de l'Académie Internationale*, 1920, t. V.)
- Lénine** (N.). — *Œuvres*, vol. 15, Moscou-Leningrad, 1925 (en russe).
- Lorenz** (H.). — *Handbuch des Aussenhandels und Verkehrs mit der UdSSR*, Berlin-Grünwald, 1930.
- Mainz** (K.). — *Die Auswirkungen des Aussenhandelsmonopols der U. S. S. R. auf die Deutsch-Sowjetrussischen Wirtschaftsbeziehungen*, Berlin, 1930.
- Makowski** (J.). — « L'organisation actuelle de l'Arbitrage International ». (*Recueil des Cours de l'Académie Internationale*, 1931, t. II.)
- Makarov** (A. N.). — *Précis de Droit International Privé d'après la Législation et la Doctrine russes*, Paris, 1933.
- Maspétiol** (R.). — « Tendances récentes de la Politique Commerciale française ». (*Europe Nouvelle*, 1933, n° 812.)
- Mikoïan** (A.). — « Le Monopole du Commerce Extérieur et l'Importation de l'U. R. S. S. » (*L'Encyclopédie de l'Importation Soviétique*, Moscou, 1929, vol. 1 (en russe).)
- Monzie** (A. de). — *Petit Manuel de la Russie Nouvelle*, Paris, 8^e édit., 1931.
- Morellet** (J.). — « Le Principe de la Souveraineté de l'Etat et le Droit International Public ». (*Revue de Droit International Public*, 1926.)
- Niboyet** (J. P.). — *Manuel de Droit International Privé*, Paris, 1928.
- Nolde** (B.). — « Droit et Technique des Traités de Commerce ». (*Recueil des cours de l'Académie Internationale*, 1924, t. II.)
- Petchorine** (D.). — *La Condition des Russes en France et des Etrangers en U. R. S. S.*, Paris, 1929.

- Sbornik deystvouchchikh dekretov i postanovlenii po vnechnei trgovle ». (*Rio, Narkomvnechtorg*, Moscou, 1924.)
- Schenkman** (I.). — « Le Financement du Commerce Anglo-Soviétique dans les plans du Gouvernement anglais ». *Sovietskaia Torgovlia*, 1929, n° 40 (en russe).
- « Le Financement du Commerce extérieur de l'Union soviétique ». *Encyclopédie de l'Exportation soviétique*, 2^e édit., vol. 1, Berlin, 1928 (en russe).
- Schleifer** (I.). — « Le Financement du Commerce Extérieur de l'U. R. S. S. » *Encyclopédie de l'Importation Soviétique*, vol. 1, Moscou, 1929 (en russe).
- Seraphim** (J.). — *Treibende Kräfte der Handelspolitik im Zarschen und bolshevistischen Russland*, Berlin, 1926.
- Sobolev** (M.). — (Sous rédaction de) Recueil *Economie et Politique du Commerce extérieur*, Moscou, 1928 (en russe).
- Stauffenberg** (B. I. von). — *Die Rechtsstellung der Russischen Handelsvertretungen*, Berlin und Leipzig, 1930.
- Tchelzov** (J.). — « Modalités du Commerce extérieur entre l'U. R. S. S. et les pays d'Orient ». *Voprossy Torgovli*, Moscou, avril 1929 (en russe).
- Trachtenberg** (B.). — « L'Immunité judiciaire de l'Etat et les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger ». (*Revue de Droit international privé*, 1931.)
- Warschauer** (S.). — « Le Commerce extérieur et la Politique commerciale de l'Union soviétique ». (Recueil *Situation économique de l'Union soviétique*, Paris, 1926.)
- Weiss** (A.). — *Traité théorique et pratique de Droit international privé*, t. V, Paris, 2^e édit., 1913.
- Wheaton** (H. H.). — « Some Dangers of Soviet Trade ». (*Review of Reviews* septembre 1933.)
- Zaïtzeff** (L.). — « Sowjetrussland in völkerrechtlichem Verkehr ». (*Osteuropa*, septembre 1932, Heft 12.)

Recueils des Traités de la Société des Nations.

Bulletin périodique de la Presse russe, Paris (édité par le ministère des Affaires étrangères).

Europe Nouvelle.

La Vie Economique des Soviets, Paris. (Revue bimensuelle publiée par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Paris.)

Revue Economique de l'U. R. S. S., Paris. (Publication mensuelle des organes officiels de l'U. R. S. S. en France.)

Quarterly Review of U. R. S. S. Chamber of Commerce, Moscow.

Sowjetwissenschaft und Aussenhandel, Berlin. (Revue bimensuelle publiée par la représentation commerciale de l'U. R. S. S. à Berlin.)

Ostwirtschaft.

Wirtschaftsdienst.

Izvestia.

Pravda.

Ekonomicheskaja Zschizn.

Za Industrialisatziou.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction. — Le droit international et la valeur des traités dans la conception soviétique.....	1
---	---

PREMIERE PARTIE

LE MONOPOLE DU COMMERCE EXTERIEUR ET LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'U. R. S. S.

Chapitre premier. — Evolution de la politique commerciale de l'U. R. S. S.....	9
1. Période post-révolutionnaire.....	10
2. « Communisme de Guerre ».....	13
3. Nouvelle politique économique (N. E. P.).....	16
4. Centralisation du commerce extérieur.....	21
Chapitre II. — Le monopole du commerce extérieur. Ses fins.....	26
Chapitre III. — Procédés employés par l'U. R. S. S. pour la régularisation de son commerce extérieur.....	37
<i>Section I</i> — Mesures prises à l'intérieur du pays.....	37
1. Etablissement de plans d'importation et d'exportation.....	37
2. Contingentements.....	38
3. Licences.....	38
4. Tarifs douaniers.....	39
<i>Section II.</i> — Accords et traités de commerce. Généralités. Trois groupes de traités.....	43
1. Clause asiatique.....	43
2. Clause balte.....	58
3. Clause de la nation la plus favorisée.....	63
Chapitre IV. — La répercussion du monopole du commerce extérieur sur les autres pays.....	66
1. Valeur pratique de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques.....	66
2. Les inconvénients du monopole du commerce extérieur soviétique pour les autres pays.....	75

DEUXIEME PARTIE

ORGANES ECONOMIQUES DE L'U. R. S. S. A L'ETRANGER

Chapitre premier. — Les représentations commerciales de l'U. R. S. S. à l'étranger.....	87
<i>Section I.</i> — La nature juridique des représentations commerciales. Leurs responsabilités.....	87
<i>Section II.</i> — L'exterritorialité des locaux. Les privilèges diplomatiques des agents.....	92
a) Thèse soviétique. Thèse contraire.....	92
b) Application dans les divers traités de commerce.....	102

<i>Section III. — Immunité judiciaire des représentations commerciales</i>	103
1. Aperçu général de la question.....	103
2. L'état de la question dans divers pays.....	108
a) Reconnaissance de fait.....	108
b) Reconnaissance <i>de jure</i>	108
c) Traités de commerce.....	112
3. Exécution forcée et mesures conservatoires.....	115
Chapitre II. — Organes économiques de l'U. R. S. S. à l'étranger autres que les représentations commerciales.....	120

TROISIEME PARTIE

**CREDITS. GARANTIES GOUVERNEMENTALES.
ESPIONNAGE ECONOMIQUE**

Chapitre premier. — Etude des crédits et des garanties gouvernementales accordés à l'U. R. S. S. par divers pays	127
<i>Section I. — Période antérieure à 1924.</i>	127
<i>Section II. — Période 1924-1934.</i>	129
1. Allemagne	132
2. Norvège, Autriche, Danemark.....	136
3. Grande-Bretagne	136
4. Italie.....	140
5. France	142
Chapitre II. — La notion de « l'Espionnage économique »	145
Conclusions.	147
Bibliographie.	149

BORDEAUX. — Imp. J. BIÈRE, 18, rue du Peugue. — 1934.
